

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS / IKASGAIEN AMIERAKO LANA
MÁSTER UNIVERSITARIO ACCESO A LA ABOGACÍA

.....

POLÍTICA AGRARIA COMÚN: PROGRESO Y NUEVOS RETOS

Cristian Rey Zabalza

DIRECTOR / ZUZENDARIA

Miren Sarasibar Iriarte

Pamplona / Iruñea

16 de enero de 2020

RESUMEN

El trabajo de fin de máster analiza la progresión que ha llevado a cabo la Política Agraria Común a través de sus reformas, los nuevos desafíos hacia los que se dirige la Política Agraria y las posibles incidencias que llegan a la Jurisdicción contencioso-administrativa. El trabajo comienza describiendo cuáles fueron sus inicios y objetivos de la Política Agraria Común y así, poder analizar su evolución a través de sus reformas y observar la tendencia y prioridades que se llevan a cabo. La protección del medio ambiente cobra un papel muy importante en la aplicación y asignación de ayudas por parte de la Política Agraria Común. Las incidencias ocasionadas en las solicitudes de las ayudas han servido para realizar un análisis de las sentencias de la Jurisdicción contencioso-administrativo de aquellas no resueltas en la vía administrativa. Finalmente, el trabajo termina con unas consideraciones finales sobre los aspectos más importantes a tener en cuenta en la Política Agraria Común.

PALABRAS CLAVE

Política Agraria Común, Medio Ambiente, Ayudas, Agricultor, Incidencia.

ABSTRACT

The master's final project analyzes the progression that the Common Agrarian Policy has carried out through its reforms, the new challenges faced by the Agrarian Policy and the possible incidents that reach the contentious-administrative Jurisdiction. The work begins by describing what were its beginnings and objectives of the Common Agrarian Policy and thus, to analyze its evolution through its reforms and observe the trend and priorities that are carried out. The protection of the environment takes on a very important role in the application and allocation of aid by the Common Agrarian Policy. The incidents caused in the applications for the aid have served to carry out an analysis of the judgments of the contentious-administrative jurisdiction of those not resolved in the administrative way. Finally, the work ends with some final considerations on the most important aspects to take into account in the Common Agrarian Policy.

KEYWORDS

Common Agrarian Policy, Environment, Grants, Farmer, Incidence.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Comunidad Económica Europea: CEE

Comunidad Europea del Carbón y del Acero: CECA

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural: FEADER

Fondo Europeo Agrícola de Garantía: FEAGA

Fondo Europeo de Orientación de Garantía Agraria: FEOGA

Montantes Compensatorios Monetarios: MCM

Organizaciones Comunes de Mercado: OCM

Página/páginas: pág./págs.

Política Agraria Común: PAC

Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra: REAN

Registro General de la Producción Agraria: REGEPA

Superficie de Interés Ecológico: SIE

Sentencia Tribunal Supremo: STS

Sentencia Tribunal Superior de Justicia: STSJ

Unión Europea: UE

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. ¿QUÉ ES LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN?	2
III. ORIGEN Y FUNDAMENTOS DE LA PAC	3
1. Inicio de la PAC	3
2. Análisis de los objetivos de la PAC	6
3. Situación monetaria de la PAC	8
4. Gestión financiera de la PAC	9
IV. EVOLUCIÓN Y DIFERENTES REFORMAS DE LA PAC. REALIDAD EN CONSTANTE CAMBIO	11
1. Reforma 1992: punto de inflexión.....	11
2. Agenda 2000	12
3. Reforma 2003	13
3.1. ¿Cómo era la PAC hasta el momento de la reforma?	14
3.2. ¿En qué consiste el pago único? ¿Qué es el desacoplamiento?	15
4. Revisión de 2009: consolidación de la reforma de 2003	18
5. Reforma 2013	18
5.1. ¿Cuál es la forma de pago?	21
5.2. ¿Qué es el Régimen de Pequeños Agricultores?	23
5.3. Expediente reforma 2013	24
V. LINEAS DE AYUDA PAC 2019. UN MAYOR ENFOQUE A LA PRODUCCIÓN.....	27
1. Ayudas asociadas a los agricultores	27
2. Ayudas asociadas a los ganaderos	28
VI. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN LA PAC	29
1. Pago Verde. Modificaciones en la PAC enfocado a la protección del medio ambiente.....	29
1.1. ¿Qué es el pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente?	29
1.2. ¿Cómo se financia?	30
1.3. ¿Qué prácticas medioambientales hay que respetar?	30
1.4. Ejemplo Pago Verde.....	35
1.5. Reducciones y exclusiones de Pago Verde.....	36
1.6. Reflexión cambio normativo medioambiental.....	39
2. Ayudas a la producción ecológica	40

VII. INCIDENCIAS Y SU POSTERIOR TRATAMIENTO EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	42
VIII. ¿HACIA DÓNDE NOS DIRIGIMOS?	46
IX. CONSIDERACIONES FINALES	50
1. Ayudas de la PAC necesarias para subsistir.....	50
2. Modelo actual y trato desigual en el reparto de los derechos.....	50
3. PAC medioambiental y mayores ayudas.....	51
4. Evolución y futuro de la PAC, ¿qué nos depara la futura PAC?.....	52
5. Falta de simplificación en las incidencias de la PAC y resolución por la Jurisdicción contencioso-administrativa.	52
X. BIBLIOGRAFIA	53
XI. JURISPRUDENCIA CONSULTADA	54
XII.ANEXOS	55
1. Anexo 1: Solicitud PAC campaña 2000	55
2. Anexo 2: Solicitud PAC campaña 2012	57
3. Anexo 3: Solicitud PAC campaña 2019	58
4. Anexo 4: Solicitud PAC 2019 Pago Verde.....	59

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo objeto de análisis aborda el tema de la Política Agraria Común (PAC en adelante), su recorrido a lo largo de los años, su aplicación enfocada a la preservación del medio ambiente y sus incidencias en la Jurisdicción contencioso-administrativa. Ha sido seleccionado para realizar el trabajo de fin de máster de entre los temas que fueron planteados por varios motivos. En primer lugar, por lo general la PAC se trata de un tema desconocido y en constante cambio, por lo que poder abordar este tema resulta de gran interés y, en segundo lugar, las diferentes vertientes de protección medioambiental tienen gran influencia en la PAC además de conocer cuáles son las respuestas de los Tribunales en las diferentes incidencias que se plantean en la aplicación de la PAC.

La PAC es un conjunto de normas elaboradas por la Unión Europea a mediados del siglo XX y confeccionada como eje central del que deriva la política agraria de cada Estado Miembro. La Unión Europea elabora la normativa a tener en cuenta y la que cada Estado Miembro tiene que acatar, así como las Comunidades Autónomas en el caso de España. La PAC ha sido cambiante a lo largo del tiempo intentando dar respuesta a cada una de las necesidades del sector y adoptando las diferentes tendencias de la sociedad conforme van pasando los años. La PAC está sufriendo un gran cambio normativo que nos conduce hacia el respeto y protección del medio ambiente, creando ayudas para aquellos que cumplen con unas prácticas determinadas y mejorando aquellas ayudas que ya englobaban esta idea.

En cuanto a la estructura del trabajo se refiere, en primer lugar se analiza cuál es el origen y fundamentos de la PAC poniendo el acento sobre todo en los objetivos primordiales de esta política y cómo es su situación monetaria y financiera. A continuación, se analiza la evolución de la PAC y sus reformas teniendo en cuenta las cuestiones más relevantes para su aplicación. Para ello, es importante destacar que se ha empleado la solicitud de la PAC de un agricultor modelo de Navarra, por lo que el trabajo se ha centrado especialmente en la Comunidad Foral y en el ámbito de la Agricultura dejando quizás de lado las ayudas a la ganadería. A raíz del análisis de la evolución que ha sufrido la PAC, se desarrolla en profundidad la última reforma de 2013 y su aplicación en Navarra. A continuación, se analiza cómo recoge la PAC la preservación y protección del medio ambiente a través de las diferentes ayudas

concedidas a los agricultores en especial centrándonos en la figura del Pago Verde y la producción ecológica. Una vez analizado el proceso normativo y cambiante de la PAC y su aplicación, se recoge y se analiza distintas incidencias que han tenido lugar y la respuesta dada por la Jurisdicción contencioso-administrativa en lo relativo a las diferentes cuestiones o incidencias que han surgido. De este modo, se recogen las controversias más comunes que llegan a la Jurisdicción contencioso-administrativa. Posteriormente, se centra el futuro de la PAC en el marco europeo y hacia dónde se dirige en los años venideros. Por último, el trabajo concluye con unas consideraciones finales a cerca de los aspectos más importantes del trabajo además de ciertas valoraciones personales sobre diferentes puntos del mismo.

II. ¿QUÉ ES LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN?

La PAC fue creada en 1962 por los seis países fundadores de la Unión Europea, considerada como una de las políticas más antiguas de la Unión Europea. Se trata de un conjunto de leyes adoptadas por la Unión Europea para constituir una política común y unificada en materia de agricultura. Tiene por objeto proporcionar alimentos seguros y asequibles a los ciudadanos de la Unión Europea, garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores y conservar los recursos naturales y respetar el medio ambiente.

El sector agrario ha experimentado, en las últimas décadas, un gran proceso de transformación vinculado entre otros factores a los avances biotecnológicos que a su vez han favorecido a su modificación sustancial, convirtiendo al sector agrario en un sector más similar al sector industrial. Sin embargo, pese a la tendencia a convertirse al sector industrial, todavía hoy, el sector agrario tiene unas peculiaridades que le diferencian del resto de actividades económicas.

Entre las peculiaridades que acabamos de comentar, merece la pena destacar las relaciones con la oferta y demanda.¹ En primer lugar, la inmovilidad del factor tierra con los cambiantes e incontrolables condiciones meteorológicas que provocan a corto plazo grandes cambios en la producción agraria. En cuanto a las diferencias del factor de la demanda, es sabido que lo que ocurre con los productos alimenticios es que tienen una baja elasticidad de precio y renta, teniendo su demanda limitada debido a la saturación de las necesidades humanas. Por lo tanto, teniendo en cuenta que en el sector

¹ J.L. GARCÍA DELGADO Y M. JOSEFA GARCÍA GRANDE, *Política agraria común: balance y perspectivas*, 2005, Servicio de Estudios La Caixa, pág. 18

industrial los incrementos de productividad pueden conllevar una bajada de los precios simultánea y un incremento de las retribuciones de los factores productivos, en el sector agrario ocurre un fenómeno totalmente diferente. Los aumentos de la oferta debido a mejoras tecnológicas o cambios climatológicos, suponen una caída de los precios y a su vez una disminución de las rentas de los agricultores.

Para ello, para evitar la bajada de ingresos agrarios y buscar una equidad sectorial en la distribución de la renta, los poderes públicos han intervenido tradicionalmente en este sector. Además de todo ello, otra razón que justifica la intervención de los poderes públicos en el sector agrario es la necesidad de evitar una excesiva dependencia exterior en el abastecimiento de productos alimenticios y lograr de este modo un cierto grado de estabilización de los mercados y de los precios a niveles razonables para los consumidores.²

Podríamos considerar la PAC como una política dinámica que se ha adaptado a lo largo del tiempo mediante sucesivas reformas a los nuevos desafíos que se le presentan a la agricultura europea.

En el apartado 1 del artículo 38 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea encontramos la base jurídica de la PAC. En él, se recoge que “La Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca.”³

III. ORIGEN Y FUNDAMENTOS DE LA PAC

1. Inicio de la PAC

El hecho de que la creación de la PAC sea considerada por numerosos autores como el auténtico pilar de la integración europea, no ha resultado un proceso sencillo.⁴ Hay que tener en cuenta que existen gran cantidad de divergencias entre los países miembros de la Unión Europea en cuanto al sector primario en cuanto al empleo y producción de unas estructuras productivas diferenciadas y de su posición en el comercio exterior.

² J.L. GARCÍA DELGADO Y M. JOSEFA GARCÍA GRANDE, *Política agraria común: balance y perspectivas*, cit., pág. 18-19

³ ARTÍCULO 38.1 TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA.

⁴ J.J. FERNÁNDEZ DEL HOYO, *La política agraria común (PAC) y sus reformas*, 1994, Centro de Estudios Ramón Areces, pág. 17

Las negociaciones de la Comunidad Verde, también llamada Green Pool, desarrolladas entre 1952 y 1954 mostraron las grandes dificultades que existían en aquella época para llegar a acuerdos. Existía un conflicto abierto entre países de la Unión Europea. Por un lado, Francia era partidaria de la aplicación de la preferencia recíproca en las exportaciones entre países miembros. Mientras que por otro lado, Inglaterra era partidaria de darle una perspectiva multilateral para que se desarrolle en el seno de la Organización Europea de Cooperación Económica.

La PAC nace en el entorno económico de escasez alimentaria tras la Segunda Guerra Mundial. Este hecho justifica el establecimiento de una política intervencionista y productivista con el fin de abastecer a la sociedad de alimentos a unos precios asequibles y que garantizaran un nivel de vida equitativo a la población agrícola. Por ello, la PAC se centró en el establecimiento de medidas dentro de su política de precios y mercados.

La firma del Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957 supuso la creación de la Comunidad Económica Europea y por ende, la construcción de la unidad europea. El objetivo primordial no se trataba de la creación de una zona de libre mercado con una unión aduanera, sino que además se pretendía crear una integración en un sentido más amplio, cuyo objetivo final fuera la unión económica y política europea.⁵ Para entender la creación de un mercado común, fue imprescindible la creación de una política agraria común.

Como hemos mencionado anteriormente, los países que integraron la entonces denominada Comunidad Europea en 1957, se habían preocupado de regular la agricultura, siendo esta regulación diferente dependiendo de las diferencias agrarias que caracterizaban a cada uno de los países.

Por un lado, se encontraban los países eminentemente agrarios a diferencia de otros países europeos de naturaleza más industrial.⁶ Entre ellos existían diferencias como el número de trabajadores dedicados a la agricultura, el espacio territorial que se dedica a las labores del campo, el régimen de importaciones y exportaciones de los diferentes productos agrarios, los precios de los alimentos, etc. Los sistemas políticos de los diferentes países miembros eran diferentes, muchos de ellos tenían implantados

⁵ I. BARDAJI Y C. MORENO, *La política agraria común*, 1988, Mundi Prensa, pág. 9

⁶ P. CELMA ALONSO, *Las claves de la política agraria común*, 204, Colex, pág. 14

regímenes más proteccionistas a diferencia de otros países con un sistema económico de corte más liberal.

Para los agricultores de los países miembros, la creación de la PAC suponía la posibilidad de producir a mayor escala; sus productos podrían encontrar salida en un gran mercado con más facilidad a diferencia de los pequeños mercados nacionales; además de que podrían beneficiarse con mayor facilidad de los avances técnicos y científicos de las nuevas tecnologías.⁷ La creación de la PAC, no solo beneficiaría al agricultor productor, sino que además incluye ventajas para el consumidor final. Existe un mayor número de productos en el mercado con una cesta de la compra más variada y a un precio más competitivo.

Dejar fuera de la Comunidad Económica Europea a la agricultura hubiera supuesto una marginalización y declive de ésta que hubiera provocado la necesaria ayuda y reforzamiento de apoyos públicos. De tal forma que la agricultura se incluyó dentro del Tratado CEE, se incluye dentro de la categoría de tratado-marco y que a diferencia de los tratados-ley como el de la CECA, se limitaba a establecer principios muy generales que habrán de completarse por el legislador comunitario o por la práctica. Es así como se veía a la agricultura, una realidad diferente en cada estado miembro y destinada a alcanzar los objetivos comunes enumerados en el Tratado haciendo de esa diversidad de agriculturas una agricultura común. Por otro lado, siendo conscientes de que se trata de una realidad en constante cambio que evolucionaría en su camino para adaptarse a las circunstancias y objetivos cambiantes de la PAC.

La primera etapa de este proceso sería la creación de un Mercado Común Europeo para el cual fue imprescindible la creación de una política agraria común. Hasta entonces, todos los países habían creado instrumentos en su política agrícola más o menos proteccionista que protegían en mayor o menor medida a los mercados interiores con un objetivo de abastecimiento nacional, control de rentas de agricultores y precio de los alimentos teniendo en cuenta la situación europea de aquella época. Es por ello que la PAC se convertía en una pieza fundamental para la construcción de la unidad económica europea, así como el motor de impulso de este proceso.

En 1958, siguiendo con lo establecido en el artículo 43 del Tratado de Roma “La Comisión presentará propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la política

⁷ P. CELMA ALONSO, *Las claves de la política agraria común*, cit., pág. 15

agrícola común...” se iniciaron en la Conferencia de Stressa, los trabajos correspondientes para elaborar la PAC. En ese momento, se llegó a la conclusión de que “la agricultura era una parte esencial de la economía y de la sociedad europea y que la PAC debía fomentar la mejora de las estructuras agrarias, el crecimiento de la productividad, contribuir al desarrollo del comercio interno, al equilibrio entre la oferta y demanda y proteger el modelo de agricultura familiar europeo garantizando unas remuneraciones equitativas a los factores de producción.”⁸

En el año 1960, la Comisión entregó al Consejo de Ministros lo que se ha denominado *Primer Informe Mansholt* en el que se establecían las bases de la PAC, informe que fue aprobado en 1962. A partir de esa fecha, se pusieron en marcha las diferentes Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) que se trata del conjunto de normas que regulan la producción y comercialización de diferentes productos agrarios. De tal forma que en 1964, el 85% de la producción agraria estaba ya regulada por su correspondiente OCM y la PAC prácticamente articulada.

2. Análisis de los objetivos de la PAC

En el Tratado firmado en Roma de 1957 y hoy en día denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se recogen los objetivos de esta política agrícola. En su artículo 39 aparece recogido:

“Los objetivos de la política agrícola común serán:

- a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

⁸ J.L. GARCÍA DELGADO Y M. JOSEFA GARCÍA GRANDE, *Política agraria común: balance y perspectivas*, cit., pág. 18-19

En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta:

a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas;

b) la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones;

c) el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.”⁹

Autores como GARCÍA DELGADO y GARCÍA GRANDE¹⁰ han manifestado que respecto a estos objetivos que incluye el Tratado de Roma, hay que hacer dos consideraciones. En primer lugar, existe una imprecisión con la que están formulados algunos términos. Por ejemplo, “precios razonables a los consumidores” o “nivel de vida equitativo”. En segundo lugar, existe cierta dificultad de compatibilizar algún que otro término. Asegurar precios razonables a los consumidores y al mismo tiempo garantizar un nivel de vida equitativo a la población agraria no es fácil de lograr cuando la PAC, como enseguida se verá, ha tratado de elevar las rentas mediante la imposición de unos precios bastante generosos para los productos agrarios.

A los objetivos que acabamos de analizar, se han ido añadiendo algún que otro objetivo más a lo largo de las diferentes reformas que ha sufrido la PAC. Entre esos objetivos merece la pena señalar el deseo de las autoridades comunitarias de facilitar el ajuste de la oferta y la demanda, promover el desarrollo rural, preservar el medio ambiente o salvaguardar el modelo de agricultura familiar europeo.

De acuerdo con varios autores como BARDAJI y MORENO¹¹, tales objetivos que aparecen reflejados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea son contradictorios, deben ser alcanzados en base a tres principios fundamentales que aparecen reflejados en la Conferencia de Stressa de julio de 1958:

⁹ ARTICULO 39 TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

¹⁰ J.L. GARCÍA DELGADO Y M. JOSEFA GARCÍA GRANDE, *Política agraria común: balance y perspectivas*, cit., pág. 21

¹¹ I. BARDAJI Y C. MORENO, *La política agraria común*, cit., pág. 10

1. Unidad de mercado. Por unidad de mercado se entiende la libre circulación de productos agrícolas entre los Estados miembros, es decir, un gran mercado interior único en el que quedan excluidos los derechos de aduana o las barreras arancelarias, los demás obstáculos al comercio y las subvenciones que falseen la competencia.

2. Preferencia comunitaria. Esto es una consecuencia lógica de la creación de un mercado unificado y consiste en conceder prioridad a la comercialización de la producción propia frente a la de terceros países. Implica la formación de una política proteccionista que aísle el mercado interior.

3. Solidaridad financiera. Consiste en sufragar los gastos que supone la política común entre todos los Estados miembros. Es decir, la unidad presupuestaria para financiar en común la política agrícola por todos los países miembros.

El desarrollo de estos principios se concretó a través de dos mecanismos como son la política de regulación de precios y la política de estructuras.

La política de regulación de precios y mercado creó un sistema bastante complejo que mediante la fijación de unos precios elevados, estimuló la producción interna obligando de esta forma a establecer una rigurosa protección en frontera con el fin de evitar la invasión de los productos externo con un precio más barato. El sistema de regulación de precios y mercado estuvo vigente hasta bien entrada la década de 1980. Las sucesivas reformas de la PAC y los acuerdos de la Ronda Uruguay han ido modificando el entramado que se había creado.

La política de estructuras fue creada en 1962 y tuvo vigencia hasta 1992. Tuvo escasa entidad por dos razones. En primer lugar, porque los recursos asignados han sido insuficiencias y en segundo lugar porque ha exigido la cofinanciación de los estados miembros. Entre sus objetivos se encontraban la modernización de explotaciones, apoyo a explotaciones de montaña, jubilación anticipada y orientación socioeconómica.

3. Situación monetaria de la PAC

Como podemos imaginar, el aspecto más característico de la PAC en torno a la situación monetaria es la creación del mercado único, es decir, la fijación de precios idénticos para todos los países miembros de la Unión Europea.

En 1962 se creó una unidad de cuenta para todo el territorio comunitario a la hora de fijar los precios. Este sistema funcionó correctamente mientras hubo estabilidad cambiaria pero en el momento que países como Francia y Alemania sufrieron una devaluación de su moneda dejó de funcionar correctamente.¹² Para evitar esta serie de problemas se crearon los montantes compensatorios monetarios (MCM). Los MCM eran unos gravámenes y subvenciones que se aplicaban a los bienes agroalimentarios. No se trataba de un funcionamiento sencillo, podían ser negativos para aquellos casos que la moneda del país en cuestión había sido devaluada, por lo que en ese momento actuaba como un impuesto que gravaba los bienes agrarios. Por el contrario, puede ser positivo actuando como una subvención a la importación. Finalmente, entre 1988 y 1993 se produce una nueva reforma del régimen monetario agrario, llegando a la conclusión de que la unión monetaria podría ser la única herramienta para frenar todos los problemas surgidos en los intentos de regular una política monetaria eficiente. En 1995 desaparece este sistema de forma definitiva, es sustituido por un régimen de compensación nacional, régimen que se mantiene todavía para Estados que no tiene implantado el euro como moneda en curso.

Podríamos decir que un sistema creado para preservar la libre circulación de mercancías y la competencia interna fue incapaz de corregir todas y cada una de las problemáticas que surgían en el comercio de productos agrarios.

4. Gestión financiera de la PAC

En 1962 al mismo tiempo que se crean los OCM, se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía agraria (FEOGA) a través del Reglamento CEE nº 25/62 relativo a la financiación de la política agrícola común, encargada de llevar a cabo la gestión financiera de la PAC. Se trata un ente dependiente de la Comisión, por lo que no tiene autonomía financiera y sus recursos son provenientes del presupuesto comunitario. Los estados miembros son los responsables de control de los gastos y también de remitir a la Comisión la información justificativa de las diferentes operaciones financiadas por el FEOGA, como pueden ser declaraciones de gastos, previsiones de necesidades financieras, cuentas anuales, etc.

¹² J.L. GARCÍA DELGADO Y M. JOSEFA GARCÍA GRANDE, *Política agraria común: balance y perspectivas*, cit., pág. 28 y 29

Es importante saber que el FEOGA tiene dos secciones en su haber. Por un lado, la sección de Garantía que es la encargada de llevar a cabo la política de regulación de precios y mercados. Sus dos partidas más importantes en las que reparte sus recursos son las intervenciones de mercado y las restituciones a la exportación a terceros países en el marco de la organización común de mercados agrícolas. Aunque es conocido que también dedica a financiar programas como la reforestación de superficies agrarias.

Por otro lado, la sección de Orientación se encarga de la política de estructuras mencionadas en apartados anteriores. Sus actuaciones son cofinanciadas por los estados miembros. Entre sus objetivos destaca el desarrollo rural y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Es decir, aspira a promover el desarrollo regional y de esta forma reducir las disparidades que existen en las diferentes regiones europeas.

Es conveniente señalar que para la correcta administración del FEOGA, la Comisión es asistida por el Comité del Fondo Europeo de orientación y de Garantía Agrícola, formada por estados miembros y de la Comisión, efectuándose consultas necesarias para la evaluación de créditos del FEOGA, proyectos que deban remitirse al Consejo y para todos aquellos que tengan prevista su consulta.¹³

El presupuesto de la PAC cubre tres tipos de gastos:

- La ayuda a la renta de los agricultores y al respeto de prácticas agrícolas sostenibles: Estos pagos directos, son financiados íntegramente por la UE, representan el 70% del presupuesto de la PAC.
- Las medidas de apoyo al mercado: Estos pagos representan menos del 10% del presupuesto de la PAC. Se activan por ejemplo, ante una desestabilización consecuencia de condiciones climáticas adversas.
- Las medidas de desarrollo rural: la finalidad de este tipo de ayuda es la de modernizar las explotaciones agrarias y ganar en competitividad a la vez que se protege el medio ambiente, promover la diversificación de las actividades agrarias y no agrarias en el mundo rural. Estos pagos, se financian en parte por los Estados miembros, de carácter generalmente plurianuales y representan alrededor del 20% del presupuesto de la PAC.

¹³ P. CELMA ALONSO, *Las claves de la política agraria común*, cit., pág. 32

En la nueva PAC prevista hasta el año 2020 se va a pasar del régimen de pago único al régimen de pago básico y las ayudas se van a centrar en los agricultores activos y en las explotaciones con actividad agraria como explicaremos en apartados sucesivos.

IV. EVOLUCIÓN Y DIFERENTES REFORMAS DE LA PAC. REALIDAD EN CONSTANTE CAMBIO

Como no podía ser de otra forma, la PAC de la Unión Europea es una política dinámica que se ha ido adaptando a lo largo de los años a los nuevos desafíos y realidades que han surgido en la agricultura en Europa. Entre ellos, podemos destacar el cambio climático, un uso sostenible de los recursos agrarios y ganaderos o la necesidad de mantener unas zonas europeas prósperas.

1. Reforma 1992: punto de inflexión

Desde el inicio de la PAC en el año 1962, la PAC se ha encargado de mantener el abastecimiento alimenticio como uno de sus grandes objetivos. En 1992 se reconoce un gran cambio de mentalidad en torno a esta política. Hasta este año, la PAC se caracterizaba por ser una política proteccionista y productivista. Mientras a partir de 1992 comienza a ser una política centrada en el mercado. En concreto, este cambio tiene una clara justificación, la PAC estaba creando unos grandes excedentes. El excedente venía precedido de una ayuda elevada por parte de la PAC en comparación con los precios existentes en el mercado.

Pese a que en la reforma de 1992 se respetaron los principios de la PAC, la propia reforma hizo que esos principios se vieran comprometidos.¹⁴ Dos de los tres principios fundamentales de la PAC quedaron en entredicho. En primer lugar, la solidaridad financiera quedó mermada porque a raíz de la reforma de 1992 aumentó el número de acciones cofinanciadas por los estados miembros. En segundo lugar, el principio de preferencia comunitaria es afectado porque existen unos acuerdos de Marrakech en los que obligan a la UE a cambiar la protección en frontera en lo que se denominó “equivalentes arancelarios” y proceder a su reducción.

La reforma de 1992 se denominó “Reforma MacSharry”. Como en todas las reformas realizadas en la PAC, existen varios objetivos a pretender con la reforma. En

¹⁴ J.L. GARCÍA DELGADO Y M. JOSEFA GARCÍA GRANDE, *Política agraria común: balance y perspectivas*, cit., pág. 47

primer lugar, se pretende reducir los excedentes para reducir también de esta forma los costes financieros de la PAC. En segundo lugar, acercar los precios de los diferentes productos agrarios de la UE a los precios del mercado mundial. Por último, mantener un número de agricultores suficientes en el sector con fines productivos y de protección del medio rural.

Una vez que se fijan los objetivos de la reforma, es necesario tener en cuenta las medidas que se van a llevar a cabo para que se puedan lograr los objetivos marcados.

La primera de las medidas de acompañamiento tiene que ver con la protección del medio ambiente. Se conceden ayudas para la protección de las aguas, fomento de agricultura ecológica o incluso acondicionamiento de espacios teniendo en cuenta el posible turismo.¹⁵

La segunda de las medidas de la reforma de 1992 tiene relación con la forestación de tierras agrícolas. Con esta medida se pretende cubrir diferentes gastos de forestación y mantenimiento y pérdidas de ingresos por la conversión de la tierra agraria en tierras forestales.

Por último, la tercera medida tiene que ver con la jubilación anticipada. Son ayudas que pueden tener diversas formas, como pueden ser primas por cese de actividad, por hectárea de tierra cedida, complemento de jubilación o indemnización anual que no tenga relación con la superficie que ha sido cedida.

En conclusión la reforma *MacSharry* que tuvo lugar en 1992 sirvió para asentar las bases para solucionar los futuros problemas que pudieran surgir en la PAC.

2. Agenda 2000

Las nuevas realidades sociales europeas hacen que la agricultura europea se convierta en una agricultura multidisfuncional, además de sostenible, competitiva y repartida por toda la geografía europea.

Dentro de las posibilidades que tenía la Comisión en torno al futuro de la PAC para el inicio del siglo XXI, la Comisión vio viable la opción de profundizar la reforma iniciada en 1992. Por ello, la Comisión aprueba en 1999, en el marco de la Agenda

¹⁵ J.L. GARCÍA DELGADO Y M. JOSEFA GARCÍA GRANDE, *Política agraria común: balance y perspectivas*, cit., pág. 50

2000, una nueva reforma de la PAC. La nueva reforma continúa el camino de la reforma de 1992, profundizando en algunos aspectos y objetivos de la misma, a la vez que añadiendo otros nuevos a la extensa lista de propósitos de la PAC.

La Comisión ve necesaria la mejora de la competitividad con un ajuste de los precios internos respecto a los precios mundiales, compensando de esta forma los precios mediante ayudas directas a los productores. Además de ello, se centran en el fomento del respeto de las condiciones medioambientales para la concesión de ayudas y la financiación de ayudas a favor del desarrollo rural. Pretenden diversificar las actividades del medio rural, además de simplificar la PAC.

Además de estos propósitos, la Comisión busca la estabilidad presupuestaria del periodo de 2000 a 2006 a través de la reforma de 1999.

3. Reforma 2003

Una de las reformas más importantes que sufrió la PAC fue la que se produjo en el año 2003. En septiembre de 2003 la Unión Europea estableció un nuevo sistema de ayuda directa a los diferentes agricultores denominado “Pago Único”. La aprobación en 1999 de la denominada Agenda 2000 establecía que la Comisión realizara una revisión de la PAC en el año 2003. Por ello, la Comisión presentó en julio de 2002, un documento que suponía, más que una revisión como iba a ser en origen, su reforma en profundidad. La propuesta, que cosechó un amplio rechazo, fue retirada un poco antes de ser debatida por imposición de Alemania y Francia. Sin embargo, el Comisario de Agricultura Franz Frischler, en enero de 2003, volvió a presentar otra, muy recortada respecto a la anterior, que será aprobada en junio de 2003 y aplicada a partir abril de 2004 a las principales OCM.

La normativa básica que permite realizar la reforma de la PAC de 2003 consiste fundamentalmente en tres Reglamentos. En primer lugar el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003 en el que se establecen los regímenes de ayuda directa de la PAC. En segundo lugar, Reglamento (CE) nº 795/2004 de la Comisión de 21 de abril de 2004. En tercer lugar, Reglamento (CE) nº 796/2004 de la Comisión de 21 de abril de 2004. Cabe señalar que los tres reglamentos han sufrido modificaciones a través de otros Reglamentos en un periodo de tiempo breve.

Según el sistema del “Pago Único” se les asignan derechos de ayuda a los agricultores, calculados en función de las ayudas que recibieron en un determinado período de referencia, que son independientes de sus niveles de producción en un futuro.

El Pago Único va sustituyendo a los pagos directos acoplados a la producción, con el objetivo de buscar una mayor orientación al mercado y no se introdujo en nuestro país hasta 2006. El modelo de aplicación de esta reforma en España buscaba minimizar los riesgos del desacoplamiento de las ayudas en determinados sectores cuya actividad productiva podía verse afectada.

Existe una continuidad de las ayudas además de mantener el montante económico del reparto anual. Es cierto que uno de los cambios más significativos fue el sistema de adjudicación que se le otorgó a la PAC, se sustituyó las ayudas directas a la producción por el pago único, el llamado desacoplamiento. De esta forma, existe una simplificación de las ayudas creando así un solo régimen de ayudas, el pago único.

3.1. ¿Cómo era la PAC hasta el momento de la reforma?

Hasta el año 2003, las ayudas de la PAC estaban ligadas de una u otra forma a la producción de los diferentes productos agrarios. Las ayudas se concedían en función de las unidades físicas de cada productor, ya sean cabezas de ganado, toneladas de producto o hectáreas cultivadas de un determinado producto. Por lo tanto, la cantidad o importe correspondiente a esa ayuda va en términos de euros/hectárea, euros/tonelada o euros/cabeza.

Para poder entenderlo con mayor facilidad, vamos a analizar la solicitud de ayuda de la PAC correspondiente a un agricultor de la Zona Media Navarra que nos va a servir de modelo para poder comprender las grandes diferencias de cada reforma practicada en la PAC.

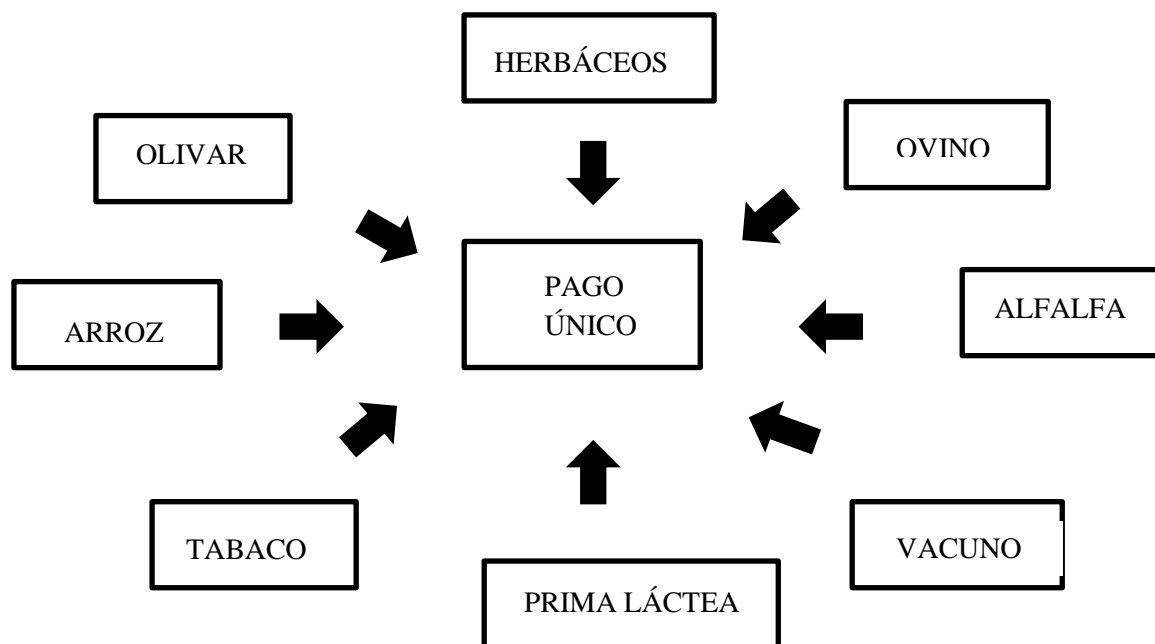
Con el enunciado de la solicitud ya podemos prever el cambio en la normativa y los objetivos que se plantean en cada reforma de la PAC. (Véase Anexo 1). Como podemos observar en el ejemplo de la solicitud de la ayuda de la PAC del año 2000, la ayuda está ligada a la producción y al ser un agricultor con tierras de secano, no dedicarse a la ganadería, le corresponde una ayuda de euros/hectárea. Existe una

relación de parcelas divididas entre las mayores de 10 hectáreas y las inferiores a 10 hectáreas, indicando el tipo de cultivo y la superficie sembrada.

3.2. *¿En qué consiste el pago único? ¿Qué es el desacoplamiento?*

Como ya se ha mencionado anteriormente, la reforma de la PAC de 2003 introduce un nuevo sistema de ayudas que va desligado de la producción. Consiste en un sistema de ayudas basado en derechos de pago que se asignan a cada agricultor que recibe una única ayuda con carácter anual independientemente de la producción que tenga ese año.

Con la fusión en un único régimen de cada uno de los regímenes de ayuda mencionados anteriores a la reforma, se llega a la conclusión de que es necesario detectar una nueva unidad de referencia para calcular la ayuda que le corresponde a cada productor. Por lo que no se puede aplicar ahora mismo la ecuación de euros/hectárea, euros/cabeza o las toneladas producidas.



Como se puede observar en el esquema, las diferentes ayudas existentes antes de la reforma de 2003, se fusionan en un régimen de pago único por lo que se simplifican los regímenes de ayuda.

Es importante conocer que el productor cobrará la ayuda única anual en función de unos derechos históricos adquiridos que tiene que ver con la media de sus declaraciones de la PAC de los años 2000-2001-2002. Para poder recibir la ayuda, el

productor deberá acreditar que dispone de una superficie de cultivo que concuerda con esos derechos, además de cumplir ciertas normas agrarias y medioambientales.

Nos encontramos con un gran problema a la hora de confeccionar este nuevo régimen de pago único. La nueva unidad de referencia que se necesita para calcular la ayuda de pago único son los derechos. Pues bien, los derechos de pago único de cada agricultor se determinan estudiando los importes y las superficies del productor. Para ello, se toma en consideración las ayudas cobradas por cada productor y su base territorial del trienio 2000-2001-2002. Por lo tanto, el número de derechos que se le asignan a cada agricultor será igual a la superficie media con derecho a ayudas de su explotación en el periodo de referencia mencionado. El valor unitario de cada derecho se calculará dividiendo el importe medio de las ayudas en ese periodo de referencia entre la superficie media.¹⁶

Al afirmar que la reforma sufrida por la PAC en el año 2003 es sin lugar a dudas una de las más importantes, no se trata por decir. Por ejemplo el desacoplamiento de la ayuda de la producción a la hora de calcular el importe de referencia cobra gran importancia. La idea principal de la Comisión para la reforma de la PAC era el desacoplamiento de todas las ayudas.¹⁷ No obstante, las presiones generadas por varios estados miembros de la UE, permitieron que el desacoplamiento se realizase de forma más flexible o parcial. Entre las razones que alegaban los países contrarios al desacoplamiento total era el abandono del campo en aquellas zonas más áridas de Europa, por lo que solicitaban que al menos una parte de las ayudas estuviera ligada a la producción. Por lo que la Comisión propuso unos porcentajes para cada uno de los sectores. Por ejemplo en el caso de los cultivos herbáceos, más concretamente en cereales, que tiene que ver con el agricultor modelo que hemos escogido para el ejemplo, existe un porcentaje de desacoplamiento del 75%. O lo que es lo mismo, al importe de referencia se va a multiplicar por 0.75. En definitiva, para calcular el importe unitario hay que hacer la siguiente cuenta: importe de referencia entre número de derechos.

Teniendo en cuenta el agricultor modelo utilizado anteriormente, podemos observar como en este caso se denomina “Solicitud única de ayudas directas al

¹⁶ GOBIERNO DE NAVARRA, La Nueva Reforma de la PAC, 2005, pág. 9

¹⁷ GOBIERNO DE NAVARRA, La Nueva Reforma de la PAC, cit., pág. 11

desarrollo rural y otras ayudas”. Tomando como ejemplo, la solicitud del año 2012, aparece recogido como las hectáreas declaradas para aplicar los derechos son un total de 108,16 mientras que los derechos que posee el agricultor son un total de 97,47 porque se trata del número de derechos que le corresponden al aplicar la ecuación del periodo de referencia de los años 2000-2001-2002. (Véase Anexo 2)

En este caso, el importe total del cálculo de pago único es de 24.583,41 €. En este caso en el que la superficie es superior que los derechos que posee en este caso el agricultor que hemos empleado como modelo, el cálculo se realiza con el dato menos. En este caso se emplea el número de derechos para hacer el cálculo, si fuese la superficie menor que los derechos que posee, el cálculo se realizaría con la superficie. Es importante saber que hoy en día, a partir de 2015, en el caso de tener más derechos que superficie, si transcurren dos años sin utilizar los derechos sobrantes por así decir, esos derechos van directamente a la Reserva Nacional. (Véase Anexo 2)

Hay que tener en cuenta que en apartado donde se recoge el Total cálculo, aparece una modulación semejante a una retención. La modulación es un sistema financiero que retiene una cantidad de los importes que perciben los agricultores con mayores niveles de ayuda (superiores a 5.000 € anuales). El importe retenido se empleará a medidas de desarrollo rural. La nueva regulación de la Política de Desarrollo Rural europea se concretó en 2005 a través del Reglamento (CE) 1698/2005, incorpora ayudas a las explotaciones que se encuentran en zonas comprendidas dentro de la Red Natura 2000, más recursos para la instalación de jóvenes agricultores, mayor apoyo a la aplicación de medidas agroambientales sin olvidar aspectos novedosos como la mejora del bienestar de los animales, la calidad de los productos alimentarios y el cumplimiento de las normas de condicionalidad.

Además de la normativa comunitaria, existe normativa autonómica como por ejemplo la Orden Foral 21/2005, de 7 de febrero en el que se establecen los requisitos legales de gestión y buenas condiciones agrarias que deben cumplir los agricultores en la PAC. Los requisitos de condicionalidad son importantes ya que para que conceder ayudas es necesario que el agricultor mantenga sus parcelas en buen estado y realice un mantenimiento efectivo sobre ellas. Por ejemplo, en la Orden Foral mencionada recoge como requisito nº 2 el laboreo tras la recolección. Con este requisito el agricultor no puede labrar la tierra con una profundidad superior a 20 centímetros entre la recolección

(junio – julio) y el 1 de septiembre en parcelas sembradas con cultivos herbáceos de invierno (cereales, leguminosas, etc.) que posee el agricultor modelo empleado.

4. Revisión de 2009: consolidación de la reforma de 2003

Lo sucedido en el año 2009 hay quien no la denomina ni siquiera como una reforma, de forma coloquialmente se denomina “chequeo médico” de la PAC. A través del Reglamento (CE) 73/2009 del Consejo, se fijan las pequeñas modificaciones con respecto a la PAC de 2003, es entonces cuando quedan fijadas las directrices de la reforma que sucederá con posterioridad. Pese a que el acuerdo presupuestario de 2006 contenía una cobertura hasta el año 2013, en 2009 la Comisión debe presentar un informe presupuestario en el que como no es de otro modo, está incluida la PAC.

En el Reglamento (CE) 72/2009 del Consejo, se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda a los diferentes agricultores, así como instaurar diferentes regímenes de ayuda a éstos que se materializarán a través de las ayudas directas de los ejercicios posteriores.

En el llamado “chequeo médico” se pretende eliminar de forma progresiva de las ayudas de los últimos pagos que van relacionadas con la producción para que poco a poco se vayan integrando en el pago único introducido en la reforma de 2003.

De este modo, a través del Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos de la PAC.

5. Reforma 2013

Sin lugar a dudas, la reforma más significativa que sufrió la PAC fue la que se produjo en el año 2013 y que todavía se encuentra vigente hasta el año 2020¹⁸. En

¹⁸ NORMATIVA APLICABLE:

Normativa Comunitaria: Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, establece las normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la PAC; **Reglamento Delegado (UE) n° 639/2014** de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, completa el Reglamento n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores y que modifica el anexo X; **Reglamento Delegado (UE) n° 640/2014** de la Comisión, de 11 de marzo, completa el Reglamento n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad; **Reglamento de Ejecución (UE) n° 641/2014** de la Comisión, de 16 de junio de 2014, establece disposiciones de aplicación del Reglamento n° 1307/2013 del Parlamento y del Consejo;

noviembre de 2010 la Comisión presentó su comunicación “La PAC hacia 2020: Respondiendo a los retos de la alimentación, los recursos naturales y territoriales” con la que se daba inicio a un nuevo proceso de reforma que concluiría con el Acuerdo Político alcanzado en junio de 2013. Esta reforma tiene un periodo de financiación hasta el año 2020. Todo ello se materializó en los Reglamentos (UE) nº 103 hasta 1308/2013.

Esta nueva reforma tiene, entre sus principales objetivos, lograr una mejor orientación de las ayudas a los agricultores activos junto con un papel más preponderante de los aspectos medioambientales, mediante un pago específico ligado a

Reglamento (UE) nº 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, establece la financiación, gestión y seguimiento de la PAC; **Reglamento de Ejecución (UE) nº 809/2014**, de la Comisión, de 17 de julio de 2014, establece disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1306/2013; **Reglamento (UE) nº 1305/2013** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 regula las ayudas al desarrollo rural a través del FEADER; **Reglamento Delegado (UE) 807/2014** de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, completa el Reglamento nº 1305/2013; **Reglamento de Ejecución (UE) nº 808/2014** de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1305/2013; **Reglamento (UE) 2017/2393** del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2017 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1305/2013, (UE) 1306/2013, (UE) 1307/2013, (UE) 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y (UE) 652/2014 por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, salud animal y el bienestar de los animales.

Normativa Estatal: Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y el control de los pagos directos y los pagos al desarrollo rural; **Real Decreto 1076/2014**, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de Pago Básico sobre PAC; **Real Decreto 1077/2014**, de 19 de diciembre, por el que se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas; **Real Decreto 1078/2014**, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales al desarrollo rural, o pagos de apoyo al sector vinícola; **Real Decreto 1080/2014**, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas de desarrollo rural para el período 2014-2020; **Real Decreto 1172/2015**, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1075/2014, el Real Decreto 1076/2014 y el Real Decreto 1077/2014; **Real Decreto 745/2016**, de 30 de diciembre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075, 1076, 1077 y 1078/2014 dictados por la aplicación en España de la PAC; **Real Decreto 980/2017**, de 10 de noviembre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075, 1076, 1077 y 1078 dictados por la aplicación en España de la PAC; **Real Decreto 27/2018**, de 26 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1075/2014; **Real Decreto 1378/2018**, de 8 de noviembre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075, 1076 y 1078/2014.

Normativa Foral: Orden Foral 110/2015, de 20 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, primas anuales de desarrollo rural, o pagos de apoyo al sector vinícola; **Orden Foral 90/2015**, de 10 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC) y se establecen las normas para su gestión en Navarra; **Orden Foral 61/2018**, de 27 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se establece el régimen general para la concesión, gestión y control en la Comunidad Foral de Navarra de ayudas agroambiente y clima y agricultura ecológica; **Orden Foral 29/2007**, de 8 de febrero, del Consejero de Agricultura, ganadería y Alimentación, se establece el procedimiento para la gestión de las ayudas financiadas por el FEGA; **Orden Foral 30/2007**, de 8 de febrero, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se establece el procedimiento para la tramitación de las ayudas al desarrollo rural cofinanciadas por el FEADER; **Orden Foral 111/2015**, de 20 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, que regula la coordinación entre el REGEPA y el REAN.

ellos, el conocido “*greening*” logrando así, una PAC más sostenible, objetivo que se desarrollará más detenidamente en apartados posteriores.

Teniendo en cuenta estos objetivos podemos dividirlos en tres grandes grupos. En primer lugar, objetivos económicos con una mejora en la orientación del mercado y un aumento de la competitividad. En segundo lugar, objetivos medioambientales para adaptar la PAC al cambio climático, promover el desarrollo sostenible y gestión eficiente de los recursos naturales y contribuir a conservar y proteger la biodiversidad. Por último, nos encontramos el objetivo social como es atraer a jóvenes y facilitar el desarrollo empresarial, promover el empleo y el desarrollo rural y dar respuesta de la agricultura a las diferentes exigencias sociales en materia de alimentación y salud.¹⁹

A través de sus reglamentos se puede analizar las líneas generales que va a seguir la reforma de 2013 con el fin de que se materialicen en este periodo de tiempo.

En primer lugar, se crea un sistema de ayudas multidisfuncional. Los pagos únicos del año 2003 se sustituyen por un sistema de pagos por niveles que poseen varios componentes, que se enumeraran en el apartado siguiente.

En segundo lugar, existe una consolidación de los dos pilares de la PAC. Por un lado, la financiación de las ayudas directas con cargo al FEAGA y por otro lado, en favor al desarrollo rural. Además, en esta PAC se aplica un enfoque más integrado y específico para el desarrollo rural centrándose en la ayuda a la competitividad, la innovación, la agricultura basada en el conocimiento, la gestión sostenible de los recursos naturales y el establecimiento de jóvenes agricultores.

Apenas concluida la aplicación completa de la reforma del año 2003 y tras la reforma intermedia de 2009, ya se comienza a aplicar la siguiente. El sector agrario siente la dinámica de la Unión Europea como una situación que se encuentra en constante cambio y que además genera incertidumbre e impide realizar inversiones a largo plazo por el constante cambio normativo que existe en la PAC.

Es importante saber que a través de la reforma de 2013, las ayudas de la PAC se centrarán en los agricultores activos y en las explotaciones con actividad agraria. La normativa a través del artículo 12.1 del Real Decreto 1075/2014 de 19 de septiembre establece los criterios para el control de la figura del Agricultor Activo y el control

¹⁹ GOBIERNO DE NAVARRA, Jornadas técnicas. Solicitud Única de ayudas PAC, 2019, pág. 4

previo de la Actividad Agraria. De esta forma, excluye de ser considerados agricultores activos aquellos cuyas ayudas directas supongan más de un 80% del total de sus ingresos agrarios. La condición de agricultor activo y control previo de actividad agraria no se aplicará a aquellos que están incluidos en el Régimen de Pequeños Agricultores, además de aquellos que en el año anterior a la ayuda solicitada hubieren percibido un importe bruto menor o igual a 1.250 € en esa campaña.

5.1. ¿Cuál es la forma de pago?

A través de la reforma de 2013 se crea un nuevo régimen de pago básico que sustituye al régimen de pago único creado en el año 2003 aunque es muy parecido. En el Reglamento (UE) nº 1307/2013 se define el nuevo sistema de pagos directos a partir del 1 de enero de 2015. Teniendo en cuenta la solicitud de ayuda de pagos directos del año 2013, se produce una asignación de nuevos derechos de pago básico a los agricultores beneficiarios, para ello se basan en el número de hectáreas admisibles a disposición del agricultor en la campaña de 2015.

Es importante tener en cuenta que según el Reglamento (UE) nº 1307/2013, los pagos únicos por explotación se sustituyen por un sistema de pagos multifuncional, dividido en siete componentes:

1.- Pago básico por hectárea en función de los derechos de pago básico que tenga reconocido ese agricultor y lo presente en la solicitud única que al igual que en la reforma de 2003, la solicitud de la PAC sigue siendo una solicitud única. Es importante saber que cada derecho de pago básico que se asigne a cada agricultor se deberá justificar con una hectárea admisible en cada región.

2.- Componente ecológico como ayuda complementaria, también llamada “Pago Verde” que además será analizada en profundidad en el apartado IV.

3.- Pago complementario para los agricultores jóvenes con el objetivo de incorporar jóvenes al sector agrario. El pago se concede para un plazo de 5 años que comienza a computar a partir del primer año en el que se solicite el pago para jóvenes en su solicitud única. Se considera agricultor joven una persona que tiene menos de 40 años.

4.- Pago redistributivo para reforzar la ayuda a las primeras hectáreas de una explotación.

5.- Ayuda adicional para las rentas que se encuentren en las zonas condicionadas por limitaciones naturales.

6.- Ayuda vinculada a la producción para determinadas zonas o tipos de agricultura por motivos económicos o sociales.

7.- Régimen simplificado para los pequeños agricultores.

Según el Reglamento (UE) 1307/2013, los tres primeros componentes son obligatorios para los Estados Miembros, mientras que los restantes son facultativos. Para ello, en el apartado V podemos observar como en la Comunidad Foral de Navarra existen los tres primeros componentes pero en cambio la distribución de las ayudas difieren de lo que contiene el Reglamento, creando de esta forma una PAC acorde a sus necesidades ecológicas, económicas y sociales.

Teniendo en cuenta el agricultor modelo empleado en las reformas anteriores, podemos observar con claridad cuáles son las ayudas que solicita. (Véase Anexo 3). En la solicitud única de la PAC para la campaña de 2019, el agricultor solicita en primer lugar, el pago de la ayuda del régimen de pago básico en función de los derechos que tiene asignado. En segundo lugar, solicita el famoso pago Verde relacionado con prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. En tercer lugar, ayuda a los cultivos proteicos, se trata de una ayuda recogida en el Real Decreto 1074/2014 de 19 de diciembre, ayuda asociada a los agricultores con el objetivo de utilizar cultivos de alto contenido proteico destinado a la alimentación animal y de esta forma contribuir a la autonomía alimentaria del sector ganadero.²⁰

En cuarto lugar, solicita la ayuda para medidas de desarrollo rural asimilada al sistema integrado de gestión y control (FEADER) de la Comunidad Foral de Navarra. Como línea de ayuda de desarrollo rural, solicita la ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas. La explotación agraria del agricultor modelo, se encuentra ubicada en el municipio de Olóriz en la Comarca de la Zona Media. De acuerdo con las delimitaciones elaboradas por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local con base a los criterios establecidos en el

²⁰ GOBIERNO DE NAVARRA, Manual para el cumplimiento de la solicitud única, 2019, pág. 41

artículo 32 del Reglamento (UE) nº 1305/2013, Olóriz está catalogado como municipio perteneciente a la Zona de Montaña. Ayuda enfocada a asegurar el uso continuado y sostenible de las tierras agrícolas ubicadas en zonas de montaña, de esta forma se intenta de igual modo compensar a los agricultores por los costes adicionales y pérdida de ingresos como consecuencia de las diferentes dificultades y limitaciones que puedan surgir en la producción agraria en esas zonas.

Además de existir un cuadro con cada derecho de pago básico con su determinado número de identificación y otro cuadro con la relación de cada parcela y su cultivo correspondiente. Cada solicitud única contiene un cuadro resumen de superficie y derechos de pago básico. (Véase Anexo 3)

Al igual que hemos analizado en la reforma de 2003, los derechos de pago básico resultantes para recibir la posterior ayuda de la PAC siempre deberán ser acordes a la superficie declarada en la solicitud. Es decir, un derecho de pago de pago básico equivale a una hectárea. La ayuda recibida se calculará empleando el dato inferior en la comparativa entre derechos solicitados y superficie declarada, como podemos ver en la imagen del resumen de superficies. (Véase Anexo 3)

En este cuadro resumen, distribuyen la superficie declarada en función de la línea de ayuda solicitada que le corresponde a cada superficie. Todo ello en función del cultivo sembrado en cada hectárea. Por ejemplo, del total de hectáreas declaradas (78,48) para el año 2019 las divide en 6 productos diferentes, en el que aparecen las hectáreas de cada producto que el agricultor modelo ha sembrado. Dentro de la línea de ayuda de los cultivos proteicos, el agricultor solamente ha sembrado colza. En la ayuda a zonas con limitaciones naturales, el agricultor solicita 77,58 hectáreas del total de la superficie declara 78,48. La explicación es sencilla, la explotación del agricultor modelo no se encuentra toda en el mismo municipio con la misma calificación geográfica, sino que la diferencia se encuentra en un municipio distinto que no es calificado como zona con limitación natural.

5.2. ¿Qué es el Régimen de Pequeños Agricultores?

Con la reforma realizada en la PAC en el año 2013, se introduce un nuevo régimen operativo para Pequeños Agricultores. Con objeto de ayudar a preservar la agricultura a tiempo parcial que tantos casos tienen lugar en diversas áreas rurales en

España, se crea este nuevo régimen. Además de ello, este régimen permite reducir las cargas administrativas. El nuevo régimen para Pequeños Agricultores se aplica a partir de 2016.²¹

Como ya hemos anunciado anteriormente, los agricultores que van a entrar en este régimen son aquellos que en el año 2015 posean derechos de pago básico siempre que el importe total de pagos directos que vayan a recibir en la campaña de 2015 sea inferior a 1.250 €. La inclusión en este régimen por aquellos agricultores que cobren menos de la cantidad señalada, serán incluidos de oficio a menos que expresen a la administración su deseo de permanecer en el Régimen General.

A partir de 2016 que es el año que se aplica el Régimen de Pequeños Agricultores, la solicitud única que debe existir para la PAC únicamente tiene que consistir en la presentación de una confirmación por parte del agricultor de seguir perteneciendo al Régimen de Pequeños Agricultores junto con la información mínima de cada parcela y de esta forma cobrar la anualidad de la PAC correspondiente.

Obviamente este nuevo régimen tiene que tener algún tipo de ventaja respecto a los agricultores que se encuentran inmersos en el Régimen General. El agricultor perteneciente al Régimen de Pequeños Agricultores es considerado automáticamente como agricultor activo, no tiene que aplicar las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, además de estar exento de controles y de la aplicación de sanciones por motivos de condicionalidad. No obstante, las penalizaciones por una declaración incompleta de las superficies de la explotación que se recojan en la solicitud única, no será de aplicación en el Régimen de pequeños Agricultores.²²

5.3. Expediente reforma 2013

Para visualizar con mayor facilidad el gran cambio que sufrió la PAC en el año 2013, vamos a analizar un conflicto resuelto por la Jurisdicción contencioso-administrativa, sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 461/2018 de 4 de mayo de 2018.

²¹ GOBIERNO DE NAVARRA, Ayudas Directas por Superficie, 2019, pág. 11

²² NOTA TÉCNICA Nº 06 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Régimen De Pequeños Agricultores en la Nueva PAC, 2015.

El demandante, agricultor de la Miranda de Arga, presentó ante el Departamento de Desarrollo Rural solicitudes de las campañas 2013 y 2015. En cuanto a la campaña 2013, en su solicitud única recoge que se presentaron certificados y contratos de fincas de los polígonos 1000 y 2000. A su vez, el demandante en su solicitud de la campaña de 2015, presentó certificados y contratos de superficies de pastos arbustivos a disposición del agricultor.

La cuestión más reseñable del conflicto fue que tras la reforma de 2013 hubo un gran cambio para los ganaderos que sean beneficiados por la PAC respecto a alguna superficie de pasto. En la Resolución 236/2013, de 19 de abril del Director General de Agricultura y Ganadería, por la que se regula la campaña de 2013, en su base 7ª determina que le modo de identificar las parcelas agrícolas, especificando que las corralizas públicas y privadas se declararan en los polígonos 1000 y 2000 (polígonos inexistentes) y que no son admisibles para aplicar derechos normales de pago único.

El Director del Servicio de Agricultura remitió una carta al demandante en la que comunica que los ganaderos hubieran declarado superficie de pastos en las corralizas (polígonos 1000 y 2000) podrían solicitar que dichas superficies declaradas en 2013 podrían ser computables para el cupo de superficies de dicho año, siendo necesario que el beneficiario lo pida expresamente y adjunte los certificados correspondientes de la entidad gestora de la corraliza (Ayuntamiento de Miranda de Arga).

Lo que ocurría es que el demandante declaró en 2013 las 596,72 hectáreas de pasto arbustivo ya que disponía de ellas en exclusividad, y aunque no fuera obligatoria su declaración a efectos de pago único por motivo de la excepción del artículo 44 del Reglamento 73/2009, no puede aplicarse esta superficie al pago de derechos de otros agricultores o ganaderos que, sin tener la disponibilidad del artículo 10 del Real Decreto 202/2012, de 23 de enero. En el año 2013 no se generaban duplicidades en los registros de la Administración en la declaración porque no se tienen en cuenta las superficies de pastos arbustivos declaradas por el recurrente en la solicitud única, todo ello porque a la Administración le resultaba más cómodo no cruzar los datos, estas duplicidades vuelve a manifestarse en la solicitud de 2015 al amparo de la carta del Director del Servicio de Agricultura. En definitiva, ha existido un número indeterminado de agricultores o ganaderos declararon superficie que estaba a disposición exclusiva del recurrente,

creando de esta forma condiciones artificiales requeridas para la obtención de las ayudas PAC.

Esta exclusión en la Base 7 de la Resolución 236/2013 contraria a lo dispuesto en el Real Decreto 202/2012 y en el Reglamento 73/2009 provocó graves disfunciones, que se intentaron corregir mediante la carta del Director del Servicio de Agricultura en la que se comunica que los ganaderos que hubieran declarado en las sucesivas campañas superficie de pastos en las corralizas (polígonos 1000 y 2000) podrían solicitar que dichas superficies declaradas en el año 2013 podrían ser computables como hectáreas admisibles para recibir ayudas de la PAC para el cupo de dicho año.

En vía administrativa, el demandante alega que la Administración se inhiere y renuncia a su función de control de la legalidad de las solicitudes y tolera irregularidades. De esta forma, de las 596,72 hectáreas declaradas de superficie de corralizas, solo se admitieron 22,93 hectáreas.

El Tribunal Superior de Justicia recoge en su sentencia que según la Administración, las 596,72 hectáreas fueron declaradas en 2013 a efectos de ayudas por indemnización compensatoria y al fomento de las razas en peligro de extinción (polígonos 1000 y 2000) y no a efectos de derechos de pago básico como podía haberlo hecho en esa campaña y en la de 2014 y sí que lo hizo en 2015. La Administración afirma que es por este motivo la creación de duplicidades, y en caso de haberlo hecho de la segunda forma no hubiese aparecido esas duplicidades. Esta es la defensa de la demandada que la Sala no comparte.

Admitido que el interesado podía en 2013 formalizar su solicitud en una u otra forma de las expuestas, recoge el Tribunal Superior de Justicia que la elegida en ese momento y hasta la Orden Foral 217/2015 (modifica los requisitos de las solicitudes a las superficies de las corralizas), era legal y eficaz para sus intereses, además de presentar toda la documentación correspondiente a las parcelas y ponerla a disposición de la Administración (que en aquel momento justificaba el pago de ayudas por indemnización compensatoria y fomento de razas y luego pago único), acreditando de esta forma su disponibilidad excluyente de la de otros que declaraban esas mismas parcelas a efectos de ayudas. Por último, la Sala incluye en la sentencia que se le permita la expresión “se lava las manos” ante las consecuencias en 2015 de su inactividad en 2013.

Por todo ello, la Sala estima el recurso contencioso-administrativo, anula por contraria al Ordenamiento Jurídico, la Orden Foral 53/2017, de 26 de enero, de la consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra y ordena que se modifique la superficie admisible para la campaña de 2013 y se reconozca la menor superficie admitida en los años 2013 y 2015 para el pago a efectos de derechos de pago básico a favor del recurrente, con imposición de costas a la demandada.

Tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, el 25 de septiembre de 2018 se dicta una resolución del Director General de Desarrollo Rural Agricultura y Ganadería con el objeto de ejecutar la sentencia y modificar la resolución 699/2016, de 23 de junio, la cual recoge los nuevos importes totales de ayuda para cada campaña (2015-2019); Resolución 1014/2016, de 27 de septiembre, la cual recoge el importe de Pago Básico y Pago Verde de la campaña de 2015; Resolución 896/2017, de 1 de agosto y Resolución 1222/2017, de 5 de octubre, las cuales recogen el importe de Pago Básico y Pago Verde de la campaña 2016; y Resolución 889/2018, de 17 de julio, la cual recoge el importe total de Pago Básico y Pago Verde de la campaña de 2017.

V. LINEAS DE AYUDA PAC 2019. UN MAYOR ENFOQUE A LA PRODUCCIÓN

Existen diferentes líneas de ayuda para la campaña de la PAC de 2019. Como ya hemos anunciado, existen varias ayudas desacopladas a la producción del agricultor en cuestión. Nos referimos al Pago Básico, el Pago Verde y el Pago para jóvenes agricultores. A continuación se enumerarán las diferentes líneas de ayuda asociadas tanto para los agricultores como para ganaderos.

1. Ayudas asociadas a los agricultores

Los requisitos de las ayudas asociadas a los agricultores están recogidos en el Título IV del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre.²³

- Ayuda asociada al cultivo de arroz. Ayuda instaurada con el objetivo de conseguir una producción competitiva.

²³ GOBIERNO DE NAVARRA, Manual para el cumplimiento de la solicitud única, cit., pág. 41-45

- Ayuda asociada a los cultivos proteicos. Cuyo objetivo es utilizar cultivos de alto contenido proteico destinados a la alimentación animal y de esta forma contribuir a la autonomía alimentaria del sector ganadero.
- Ayuda asociada a los frutos de cáscara y las algarrobas. Su objetivo es frenar el abandono de las plantaciones de Almendro, Avellano y Algarrobo.
- Ayuda asociada a las legumbres de calidad. El objetivo de esta ayuda es fomentar y defender la producción tradicional de legumbres destinada al consumo humano.
- Ayuda asociada a la remolacha azucarera. Cuyo objetivo es favorecer el suministro de la materia prima a la industria transformadora y asegurar la permanencia del sector remolachero-azucarero.
- Ayuda asociada al tomate para industria. Ayuda cuyo objetivo principal es reducir el alto riesgo de abandono de este sector.

2. Ayudas asociadas a los ganaderos

Los requisitos de las ayudas asociadas a los ganaderos están recogidos en la Sección 2ª del capítulo II del Título IV del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre.

- Ayuda asociada para las explotaciones que mantengan vacas nodrizas. Con el objetivo de garantizar la viabilidad económica de las explotaciones ganaderas y reducir el riesgo de abandono de dichas explotaciones ganaderas que mantengan vacas nodrizas.
- Ayuda asociada para las explotaciones de vacuno de cebo. Cuyo objetivo es garantizar la viabilidad económica de estas explotaciones.
- Ayuda asociada para las explotaciones de vacuno de leche. Con el mismo objetivo que las anteriores ayudas, garantizar la viabilidad económica y reducir el riesgo de abandono de las explotaciones de vacas de leche.
- Ayuda asociada para las explotaciones de ovino. Con el mismo objetivo de las anteriores ayudas.
- Ayuda asociada para las explotaciones de caprino. Viabilidad económica y reducir el riesgo de abandono de las explotaciones de caprino.
- Ayuda asociada para los ganaderos de vacuno de leche que mantuvieron derechos especiales en 2014 y no disponen de hectáreas admisibles para la activación de Derechos de pago básico. Ayuda por la cual su objetivo principal

es ayudar a los ganaderos de vacuno que no dispongan de hectáreas admisibles para su Derecho de pago básico.

- Ayuda asociada para los ganaderos de vacuno de cebo que mantuvieron derechos especiales en 2014 y no disponen de hectáreas admisibles para la activación de Derechos de pago básico.
- Ayuda asociada para los ganaderos de ovino y caprino que mantuvieron derechos especiales en 2014 y no disponen de hectáreas admisibles para la activación de Derechos de pago básico.

VI. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN LA PAC

La realidad de la PAC es muy clara, existe un gran cambio en su normativa aplicable incluyendo cada vez nuevas líneas de ayuda con el objetivo de la protección del medio ambiente y del ecosistema. A lo largo de las numerosas reformas que ha sufrido la PAC se le ha dado más protagonismo a numerosas prácticas agrícolas cuyo foco principal ha sido la protección del medio ambiente. Es por ello, que hoy en día cobra un papel muy importante dentro de la PAC. A día de hoy, podemos destacar dos grandes avances en cuanto a las líneas de ayuda medioambiental. En primer lugar, el famoso Pago Verde, que incrementará la ayuda a los agricultores de forma considerable. En segundo lugar, ayudas a la producción ecológica para favorecer a aquellos agricultores que preserven los recursos naturales, además de dar respuesta al incremento de la demanda que existe por este tipo de productos.

1. Pago Verde. Modificaciones en la PAC enfocado a la protección del medio ambiente

1.1. ¿Qué es el pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente?

El pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente es un pago anual por cada hectárea admisible que esté vinculada a un derecho de pago básico siempre y cuando se respeten unas determinadas medidas medioambientales.

El Pago Verde está recogido en el Capítulo II del Título III del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre.

Este pago es también conocido como “Pago Verde” o “*greening*”. De acuerdo con el artículo 17 del Real Decreto 7075/2014, de 19 diciembre, el agricultor que

pretenda activar sus derechos de pago básico debe respetar esas prácticas medioambientales en todas aquellas hectáreas de la explotación sujetas a los requisitos de Pago Verde. El objetivo de la implantación del Pago Verde entre los agricultores es la de fomentar la rotación de cultivos y las buenas prácticas de trabajo.

1.2. ¿Cómo se financia?

El importe que se le asigna al Pago Verde va en consecuencia con el valor total de los derechos de pago básico que active el agricultor ese año.²⁴ Se trata de un porcentaje que varía año tras año. Porcentaje que es ligeramente superior al 50%, para la campaña de la PAC de 2019, el Pago Verde le corresponde aproximadamente un 51,62% del valor de los derechos de pago básico activados.

El Pago Verde consta de una financiación del 30% del límite presupuestario de España. Para la campaña de 2019, estamos hablando de un total de 1.453 millones de euros.²⁵

1.3. ¿Qué prácticas medioambientales hay que respetar?

Es importante tener en cuenta que todos los agricultores con derecho a pago deben respetar las tres prácticas medioambientales en todas sus hectáreas admisibles, y de este modo, tendrán el derecho a percibir el Pago Verde.

Como señalaremos más adelante, aquellos agricultores que realicen métodos de producción ecológica de sus cultivos, tendrán derecho inmediato de Pago Verde en aquellas hectáreas que se realice esta práctica. Además, quedarán exentos de aplicar las prácticas de Pago Verde aquellos agricultores que estén inmersos en el régimen de Pequeños Agricultores y aquellos que tengan una explotación inferior a 10 hectáreas. Al igual que anunciamos anteriormente, la reforma de 2013 concede mucha importancia a que el que reciba el pago sea un agricultor activo, por lo que en el Real Decreto 1075/2014 incluye que solo podrán recibir el Pago Verde aquellos que sean agricultores activos.

Las prácticas medioambientales que tienen que tener lugar para que se conceda el Pago Verde son las tres que se analizan a continuación.

²⁴ NOTA TÉCNICA N° 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, 2019.

²⁵ GOBIERNO DE NAVARRA, Jornadas técnicas. Solicitud única de ayudas PAC, cit., pág. 8

A. Diversificación de cultivos

La diversificación de cultivos consiste en sembrar varios cultivos distintos en la tierra de cultivo de la explotación del agricultor. Para ello, se trata de la tierra de labor ocupada por cultivos herbáceos, ya sea en secano o regadío, que normalmente se cosecha con carácter anual o también dejada en barbecho, es decir, sin cultivar.²⁶

Como ya hemos anunciado, las explotaciones inferiores a 10 hectáreas están exentas de aplicar estas prácticas medioambientales. En su virtud, debemos de distinguir dos regímenes diferentes respecto a la diversificación de cultivos.

Por un lado, si la tierra de cultivo de la explotación se encuentra entre 10 y 30 hectáreas, se deben cultivar al menos dos cultivos diferentes sin que el cultivo principal suponga más del 75% de dicha tierra de cultivo.

Por otro lado, en explotaciones superiores a 30 hectáreas, debe haber al menos tres cultivos diferenciados, sin que el cultivo principal suponga más del 75% de la tierra de cultivo total y la suma de los dos cultivos mayoritarios juntos no ocupen más del 95% de la explotación.

El Real Decreto 1705/2019, de 19 de diciembre recoge que se entiende como cultivo diferentes acepciones. Se considera cultivo cualquier cultivo de cualquiera de los diferentes géneros definidos en la clasificación botánica de cultivos; el cultivo de cualquiera de las especies en el caso de *Brassicaceae*, *Solanaceae* y *Cucurbitaceae*; la tierra en barbecho; la hierba u otros forrajes herbáceos; mezcla de semillas.

Para que se aplique la diversificación de cultivos es necesario que el cultivo principal esté en el terreno entre el 1 de mayo y el 31 de julio, al ser el periodo que se utiliza para verificar por parte de la Administración el número de cultivos principales y sus porcentajes. Mientras que los restos de cultivo deberán estar sobre el terreno hasta el 30 de junio para los cultivos de invierno y hasta el 10 de septiembre los cultivos de verano. El Real Decreto 1705/2014, de 19 de diciembre recoge que las Comunidades Autónomas podrán ajustar dicho período teniendo en cuenta las condiciones climatológicas de cada región. Por ello en Navarra se han decretado esas fechas para la aplicación de la diversificación de cultivos.

²⁶ NOTA TÉCNICA N° 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, cit.

Para aquellos agricultores que tengan dos cosechas, elegirán cuál es el cultivo principal que declare en su solicitud única.

B. Mantenimiento de pastos

El mantenimiento de pastos permanentes es la segunda cuestión a tener en cuenta para el cumplimiento del Pago Verde del agricultor. Los pastos permanentes son las tierras utilizadas para la producción de hierbas y otros forrajes herbáceos ya sean naturales o cultivados, incluidos los pastizales permanentes y que no hayan sido incluidos en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más ni tampoco hayan sido roturadas.

A la hora de realizar la solicitud única a través de la plataforma SIGPAC, existe una capa de pastos permanentes donde están todos estos recintos que son considerados como tales.

Se aplica a aquellos agricultores que tengan parcelas declaradas como pastos permanentes, en las cuales tienen la obligación de mantenerlas y además conservarlas en correcto estado. El aspecto más llamativo de los pastos permanentes es que se contabiliza a nivel nacional y no individual como se hace en el resto de la solicitud única de la PAC.

La proporción de pastos permanentes entre la superficie agraria total, a nivel nacional, no puede disminuir en más de 5 % con respecto al porcentaje de referencia, porcentaje de referencia del año 2015.²⁷

En caso de que se supere el porcentaje permitido, se tomarán medidas que afectarán a los agricultores y ganaderos a título individual y no a nivel nacional como se ha elaborado la proporción a comparar. Por ejemplo, aquellos agricultores que hayan realizado una conversión de pastos permanentes a otros usos como es la tierra de cultivo, tendrá la obligación de restaurar la superficie convertida.²⁸ En estos casos, la autoridad competente de las Comunidades Autónomas comunicará la obligación de realizar la conversión y deberá de efectuarse antes de la fecha de la presentación de la solicitud única de la campaña siguiente.

²⁷ GOBIERNO DE NAVARRA, Manual para el cumplimiento de la solicitud única, cit., pág. 34

²⁸ NOTA TÉCNICA N° 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, cit.

Es importante saber que los pastos permanentes que estén situados en aquellas zonas cubiertas por la Directiva 92/43/CEE, al considerar la Directiva que la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, son un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad Europea, prohíbe convertirse a otros usos, no permite que esos pastos se labren ni realizar labores más allá de las necesarias para su mantenimiento.²⁹ Al igual que la Directiva 2009/147/CEE de 30 de noviembre relativa a la conservación de aves silvestres, que prohíbe las mismas actuaciones que la directiva anterior.

C. Superficies de Interés Ecológico

La Superficie de Interés Ecológico (SIE en adelante) es aplicable a aquellas explotaciones con una superficie mayor a 15 hectáreas. En estas explotaciones es necesario que el 5% de la explotación o tierra de cultivo sea esté dedicada a la categoría SIE.

El porcentaje del 5% necesario de SIE se aplicará sobre la tierra de cultivo declarada por el agricultor y las superficies forestadas de los Programas de Desarrollo Rural.³⁰ Existen exclusiones de la categoría SIE del Pago Verde. Por un lado, no es necesario que cumpla este porcentaje aquellos agricultores que tengan más del 75% de la tierra de cultivo dedicada a hierba u otros forrajes, o barbecho o leguminosas. Por otro lado, cuando más del 75% de la superficie agrícola admisible se dedique a pastos permanentes o hierba u otros cultivo bajo el agua.

Se considera SIE las siguientes categorías de superficies:

- Tierras en barbecho sin producción agraria, que contiene el barbecho tradicional (parcela sin cultivar durante al menos, un periodo de 6 meses consecutivos entre el 1 de enero y el 30 de septiembre, tampoco pueden ser pastados); abandono de la parcela durante 5 años; barbecho medioambiental; abandono durante 20 años y barbecho con plantas melíferas. La superficie que queremos computar como barbecho en la

²⁹ NOTA TÉCNICA N° 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, cit.

³⁰ GOBIERNO DE NAVARRA, Manual para el cumplimiento de la solicitud única, cit., pág. 35

categoría SIE deberá ser declarada en el año de la solicitud en que queremos que se compute como SIE.

- Cultivos fijadores de nitrógeno: judía, garbanzo, lenteja, guisante, habas, alubias, etc... También cabe la posibilidad de incluir como SIE la mezcla de cultivos fijadores de nitrógeno con otros que no tengan esa capacidad siempre y cuando el cultivo fijador de nitrógeno sea el predominante en la mezcla. Durante la campaña en que es declarado como SIE estos productos, no podrá usarse ningún producto fitosanitario. El objetivo de esta categoría SIE es la búsqueda del beneficio medioambiental que aportan estos cultivos fijadores de nitrógeno que deben mantenerse sobre el terreno, al menos, hasta el inicio de la floración.³¹
- Superficies forestadas mientras dure el compromiso adquirido por el agricultor en los programas de desarrollo rural en virtud del artículo 31 del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 “Se concederá una ayuda para la forestación de tierras agrícolas siempre que la plantación se adapte a las condiciones locales y sea compatible con el medio ambiente.” Al igual que el artículo 43 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005 “La ayuda concedida para la forestación de tierras agrícolas propiedad de autoridades públicas sólo cubrirá los costes de implantación.” Y el artículo 22 de Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 “La ayuda en virtud del artículo 21, apartado 1, letra a), se concederá a titulares de tierras públicos y privados y a sus asociaciones, y abarcará los costes de establecimiento y una prima anual por hectárea que cubra las pérdidas de ingresos agrícolas y los costes de mantenimiento, incluyendo desbroces previos y posteriores.”³²
- Tierras de barbecho para plantas melíferas que incluyen especies ricas en polen y néctar.
- Superficies dedicadas a agrosilvicultura que reciban o hayan recibido ayudas a través de los programas de desarrollo rural durante un máximo

³¹ NOTA TÉCNICA Nº 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, cit.

³² NOTA TÉCNICA Nº 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, cit.

de 5 años. Se trata de un sistema productivo que contiene árboles, ganado y pastos en la misma parcela con el fin de ser ecológicamente sustentable. Son los Estado miembros los encargados de determinar los mínimos y máximos de árboles por hectárea en estas parcelas, según el artículo 23 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre.

Como podemos observar, las parcelas que posea el agricultor y se encuentren sean consideradas tierra de cultivo dentro del listado que acabamos de ver, son parcelas que computan dentro del 5% del SIE y de esta forma pueda recibir el Pago Verde que tan importante es para el agricultor.

1.4 Ejemplo Pago Verde

Teniendo en cuenta la solicitud única del agricultor modelo que hemos empleado a lo largo del trabajo, a continuación nos encontramos con el resultado del Pago Verde de su solicitud. (Véase Anexo 4)

Aparece un listado de cada una de las tres prácticas del *greening* o Pago Verde que acabamos de analizar y en este caso, el agricultor al no poseer pastos permanentes solamente tiene que cumplir con la primera y tercera práctica agraria.

En cuanto a la primera práctica de diversificación de cultivos, podemos observar cómo nos encontramos con la superficie total de cada tipo de cultivo, el total de lo seleccionado para la práctica 1 es de 78,48 hectáreas y por lo tanto el primer cultivo prioritario (*Triticum*) no supera el 75% del total de la tierra de cultivo. Además de ello, la suma del primer (*Triticum*) y segundo cultivo (*Brassica napus*) hace un total de 76% y tampoco supera el 95% de la tierra de cultivo.

El agricultor cumple con la práctica de la superficie de Interés Ecológico (SIE), es sencillo cuando el programa de elaboración de la solicitud única te indica si cumple con la práctica o no como podemos observar en el ejemplo. Aunque en el ejemplo podamos observar tres líneas que recoja en su concepto como barbecho, se trata de la misma parcela, son 3.96 hectáreas de barbecho que servirá para el cómputo del SIE. El barbecho SIE representa un 5,04% de la tierra de cultivo total declarada de la explotación del agricultor modelo. Por lo tanto, como nos indica el programa SIGPAC donde se realizan las solicitudes, cumple con la tercera práctica SIE.

1.5 Reducciones y exclusiones de Pago Verde

El conocimiento del Pago Verde por parte de los agricultores es esencial si no quieren ser afectados por algún tipo de reducción o sanción por incumplimiento de algún tipo de estas prácticas medioambientales. Además de no recibir la ayuda de Pago Verde, pueden ser objeto de sanción o reducción de las superficies objeto de ayuda.

Los agricultores son los primeros en respetar y conocer las diferentes prácticas del Pago Verde, es por ello que ser cuidadoso con la planificación de los cultivos y los cálculos de las superficies dedicadas a cada cultivo. Así como mantener cierto margen de seguridad respecto a los porcentajes que no derive en un incumplimiento que por pequeño que sea el porcentaje, ocasione una importante reducción.³³ Por ejemplo en el ejemplo que acabamos de ver, si acudimos a la tercera práctica relativa a los cultivos SIE, vemos como el agricultor utilizado como modelo ha actuado con cierto riesgo al determinar una parcela de 3.96 hectáreas como SIE y sobrepasar solamente por 4 centésimas el porcentaje del 5 por ciento necesario.

A. Reducciones de superficies

a. Incumplimiento de la diversificación de cultivos

Para el caso en el que se exijan un mínimo de dos cultivos pero el agricultor haya incumplido la normativa porque la superficie determinada del cultivo principal de su explotación supere el 75% de la tierra de cultivo total de cultivo determinada, la superficie a considerar para el Pago Verde se reducirá en dos veces la superficie de cultivo principal que sea excedido del 75%, así aparece recogido en el artículo 24.1 del Reglamento Delegado (UE) n° 640/2014 de la Comisión Europea.

Si se exige mínimo tres cultivos por superar las 30 hectáreas de explotación y existe incumplimiento por parte del agricultor debido a que la superficie determinada del cultivo principal es superior a 75% de la tierra de cultivo total determinada, la superficie a considerar para el Pago Verde se verá reducida del cultivo principal el porcentaje que sobrepase de 75% de acuerdo con el artículo 24.3 del Reglamento Delegado (UE) n° 640/2014 de la Comisión Europea.

³³ NOTA TÉCNICA N° 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, cit.

Del mismo modo, para el caso de que también se exijan más de tres cultivos y exista incumplimiento porque la superficie de los dos cultivos principales supera el 95% de la tierra total de cultivo determinada, la superficie a tener en cuenta para el cálculo del Pago Verde se reducirá en cinco veces la superficie de los dos cultivos principales que exceda el 95%, así aparece en el artículo 24.3 del Reglamento Delegado (UE) nº 640/2014 de la Comisión Europea.

b. Incumplimiento de los requisitos de los pastos permanentes

Respecto al incumplimiento de los requisitos de los pastos permanentes puede haber lugar a dos tipos de incumplimientos recogidos en el artículo 25 Reglamento Delegado (UE) nº 640/2014 de la Comisión Europea. Por un lado, los pastos permanentes medioambientales sensibles en caso de que se labren o conviertan en pastos medioambientales sensibles, la superficie a considerar para el Pago Verde se verá reducida en un valor que será igual al de la superficie determinada de pastos permanente medioambientales sensibles. Por ejemplo, si una vez realizado los controles sobre el terreno, se ha determinado que existían 0.8 hectáreas de pastos sensibles que no se habían declarado por el agricultor y que han sido labradas, hay un incumplimiento total de 0.5 hectáreas.

Por otro lado, en caso de que se haya incumplido el mantenimiento de los pastos permanentes, la superficie a tener en cuenta para el Pago Verde se verá reducida en un valor igual al de la superficie determinada.³⁴

c. Incumplimiento en los requisitos del SIE

La reducción de superficie por incumplimiento de los requisitos SIE es sencilla de aplicar, para ello hay que tener en cuenta el artículo 26 del Reglamento Delegado (UE) nº 640/2014 de la Comisión Europea. En caso de que la superficie SIE exigida ($\text{Tierra de cultivo total determinada} + \text{Superficie forestal} \times 0.05$) sea mayor que la superficie SIE determinada, la superficie a descontar será la diferencia de la SIE requerida menos la SIE determinada multiplicada por 10.

Si el incumplimiento SIE dura tres años consecutivos, la superficie que se va a considerar para el Pago Verde en los años siguientes, se reducirá en diez veces la SIE no encontrada multiplicada por dos.³⁵

³⁴ GOBIERNO DE NAVARRA, Manual para el cumplimiento de la solicitud única, cit., pág. 89

B. Sanciones administrativas

Las sanciones administrativas tienen lugar para aquellos casos en los que existe una diferencia entre la superficie a utilizar para el cálculo del Pago Verde y la superficie a utilizar para el Pago Verde después de la aplicación de las reducciones calculadas por algún incumplimiento visto anteriormente.

Existen diferentes sanciones dependiendo del porcentaje de diferencia de superficie de Pago Verde. Para ello, el cálculo necesario es tomar el dato de la diferencia de la superficie determinada inicial menos la superficie determinada de las reducciones aplicadas y multiplicarlo por 100, con ese dato obtenemos un porcentaje.

Por ejemplo el número de derechos de la agricultor es de 115 hectáreas, al igual que la superficie para el Pago Básico que son también 115 hectáreas. Se le han aplicado una serie de reducciones:

- 3.50 hectáreas de superficie que no cumple con la diversificación de cultivos.
- 0.50 hectáreas que no cumple con los pastos permanentes.
- 5.10 hectáreas que no cumple con la obligación SIE

La reducción total es de 9.10 hectáreas. La superficie total a utilizar para el Pago Verde sería $115 \text{ hectáreas} - 9.10 \text{ hectáreas} = 105.90 \text{ hectáreas}$. Como podemos observar, la superficie inicial utilizada para el cálculo del Pago Verde (115 hectáreas) es diferente de la superficie final a utilizar después de aplicar las reducciones (105.90 hectáreas). La diferencia entre ellas (9.10 hectáreas) supone un 8.59 % de 105.90 hectáreas.³⁶

Por lo tanto, en virtud del artículo 28 del Reglamento Delegado (UE) nº 640/2014 de la Comisión Europea, la sanción administrativa será diferente en función del porcentaje resultante.

En primer lugar, si la diferencia de superficie de Pago Verde es superior al 3% o de 2 hectáreas pero es inferior al 20% de la superficie utilizada antes de las reducciones, la superficie a tener en cuenta se reducirá de nuevo el doble de la diferencia detectada.

³⁵ GOBIERNO DE NAVARRA, Manual para el cumplimiento de la solicitud única, cit., pág. 90

³⁶ NOTA TÉCNICA Nº 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, cit.

Sin embargo, para el año 2019 la sanción administrativa se dividirá por cuatro y se limitará al 25% del importe de Pago Verde del que tuviera derecho para cualquier porcentaje. Por ejemplo para el caso que acabamos de ver, la diferencia son 9.10 hectáreas que entran dentro de este supuesto de sanción administrativa. La sanción en 2019 será: $9.10/4 = 2.27$ hectáreas. Por lo tanto, el Pago Verde en 2019 será un importe correspondiente a $105.9 - 2.27 = 103.63$ hectáreas.

En segundo lugar, si la diferencia es mayor al 20%, no se concederá ninguna ayuda de Pago Verde.

En tercer lugar, si la diferencia es mayor al 50%, no se concederá ayuda de Pago Verde y además se le impondrá una sanción adicional que será igual al importe de la ayuda correspondiente a la diferencia entre la superficie utilizada para el Pago Verde y la superficie a utilizar después de las reducciones.

Por último, si se detecta que el agricultor no ha declarado toda la superficie de cultivo para evitar de este modo el cumplimiento de los requisitos del Pago Verde se le impondrá una reducción y una sanción. Si la superficie no declarada es mayor a 0.1 hectárea, se le aplicará una reducción del 10 % a la superficie utilizada una vez aplicadas las reducciones. Al igual que las demás sanciones, en 2019, la sanción administrativa calculada se dividirá por cuatro y se limitará al 25 % del importe de Pago Verde al que tuviera derecho el beneficiario.³⁷

1.6 Reflexión cambio normativo medioambiental

El cambio normativo medioambiental ha sido increíble en cuanto a la PAC. Año tras año, se incorporan diferentes cuestiones sobre la protección del medio ambiente. El Pago Verde se introdujo en la reforma de 2013 para que el agricultor respete diferentes aspectos como es la diversificación de cultivos y de esta forma favorecer mayor riqueza a la tierra de cultivo.

Es importante tener en cuenta que en los barbechos SIE que acabamos de analizar, está prohibido la aplicación de productos fitosanitarios. La superficie de barbecho que se declare en ese año de la solicitud, en la cual no se realizan actividades agrarias al menos durante un periodo mínimo de 6 meses consecutivos entre el 1 de enero y el 30 de septiembre, impide aplicar esta serie de productos en las parcelas que

³⁷ GOBIERNO DE NAVARRA, Manual para el cumplimiento de la solicitud única, cit., pág. 91

computan como SIE para ese año de la solicitud única. Para ello, en la solicitud única elaborada por cada agricultor, éste debe incluir una declaración responsable en la que se compromete a no aplicar productos fitosanitarios durante todo el periodo de cultivo.³⁸

2. Ayudas a la producción ecológica

La producción ecológica es un sistema de gestión agrícola y de producción de alimentos que incluye las mejores técnicas ambientales, un gran elevado nivel de biodiversidad, la preservación de los recursos naturales y la aplicación de unas normas de bienestar animal muy exigentes.

Podríamos decir que la producción ecológica tiene un papel doble. Por un lado, aporta productos ecológicos a un mercado con una gran demanda de consumidores y por otro lado, se trata de una serie de bienes que contribuyen a la protección al medio ambiente, bienestar animal y al desarrollo rural.

La ayuda a la producción ecológica podemos ubicarla en el artículo 29 del Reglamento (UE) nº 1305/2013. Se trata de una normativa ecológica que concede ayudas a aquel agricultor que se comprometan voluntariamente a adoptar o mantener prácticas y métodos de agricultura ecológica definidos en el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo.

Con la medida de la producción ecológica se pretende conseguir una serie de objetivos o más bien beneficios agrícolas y medioambientales. En primer lugar, utilización sostenible de las tierras mediante la utilización de métodos de producción compatibles con la protección y mejora de los recursos naturales. Además de producir alimentos de calidad en cantidades y precios razonables. En segundo lugar, promocionar y realzar la producción de los ciclos biológicos, mejorar la fertilidad de la tierra. En tercer lugar, con la producción ecológica se busca restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura. Por último, promover la eficiencia de los recursos y crear una economía capaz de adaptarse al cambio climático en el sector de la agricultura.

El objeto de las ayudas previstas en la producción ecológica se encuentran destinadas a compensar los costes adicionales y de las rentas que dejan de percibir los

³⁸ NOTA TÉCNICA Nº 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, cit.

agricultores al incluir su compromiso de mantenimiento de las prácticas ecológicas en sus explotaciones agrarias.³⁹

Para ser beneficiario de las ayudas a la producción ecológica es necesario cumplir una serie de requisitos y condiciones. Es necesario que sea agricultor activo en virtud del artículo 9 del Reglamento (UE) nº 1307/2013 y sea titular de una explotación agraria ubicada en Navarra e inscrita en el Registro de Explotaciones Agrarias de acuerdo al Decreto Foral Legislativo 150/2002. El agricultor tiene que tener a su disposición una licencia del Consejo de Agricultura Ecológica de Navarra a fecha fin de plazo PAC y las unidades productivas inscritas a nombre del agricultor solicitante. Además, es imprescindible que el agricultor se adhiera al régimen de ayuda, especificando las parcelas de explotación ecológica y comprometerse a practicar la agricultura ecológica según el Reglamento (CE) nº 834/2007, Reglamento 889/2009 y el Decreto Foral 617/1999 durante un periodo mínimo de 5 campañas. El compromiso de la medida de producción ecológica tiene un plazo de 5 años en la que le agricultor debe solicitar esa línea de ayuda en su solicitud única y declarar anualmente las parcelas objeto de producción ecológica. Es necesario que mantenga un mínimo del 90% de superficie determinada del total de la superficie comprometida.

Quedaran excluidos de la ayuda de producción ecológica aquellos agricultores que perciban pagos directos y estén obligados a contar con superficie para cumplir los requisitos del Pago Verde y decidan realizar sobre la superficie comprometida para esta medida, no recibirán la parte proporcional del pago de producción ecológica para evitar así una doble financiación. Es importante tener en cuenta que están excluidos de recibir la ayuda de producción ecológica las parcelas en las que no se realicen labores de conservación, mantenimiento o mejora de la fertilidad del suelo.

En definitiva, podríamos decir que no se trata de una ayuda muy común entre los agricultores. Más bien son pocos los agricultores que incluyen la ayuda a la producción ecológica aunque cada vez son más los agricultores que se benefician de esta ayuda. El agricultor tiene que realizar todo el proceso de producción agraria con métodos ecológicos hasta la obtención del producto que se encuentre apto para su comercialización. Hay que tener en cuenta que en función del grupo de cultivo que el agricultor haya producido de forma ecológica, se le concederá un importe unitario por

³⁹ GOBIERNO DE NAVARRA, Manual para el cumplimiento de la solicitud única, cit., pág. 74

hectárea dependiendo de la convocatoria que haya solicitado por primera vez, ya sea 2015, 2016 y 2017.

VII. INCIDENCIAS Y SU POSTERIOR TRATAMIENTO EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Son bastantes las diferentes incidencias que son resueltas en la vía administrativa. En cambio, la Jurisdicción contencioso-administrativa resuelve aquellas incidencias que han agotado ya la vía administrativa y es necesario que dicte sentencia sobre alguna cuestión de la solicitud única. Una vez que el agricultor realiza la solicitud única para la campaña de la PAC del año correspondiente, en caso de existir discrepancias entre la Administración y el interesado, puede que el caso en concreto llegue hasta los Tribunales en caso de que el interesado entienda que no ha sido subsanado en vía administrativa.

Es habitual encontrarnos con sentencias que resuelven incidencias de asignaciones de Derechos de Pago Básico. La Sentencia del Tribunal Supremo 3853/2012 de 11 de junio, estima el recurso de casación interpuesto contra la resolución del Consejero de Agricultura y Alimentación por la que se desestima el recurso de alzada sobre asignación de derechos definitivos del régimen de pago único de la PAC, anulándose por ser contraria a Derecho y declarando de esta forma el derecho de la interesada a que se le asignen los derechos que, con cargo a la reserva nacional, le fueron denegados a causa de haber percibido su cónyuge en los años 2000, 2001 y 2002.

En el supuesto de inicio de actividad por parte de un agricultor y recibir derechos de pago básico por parte de la Reserva Nacional, el cónyuge no debe estar incorporado a la actividad agraria o en caso de estarlo, no estar sujeto al régimen económico matrimonial de gananciales. En la Sentencia se recoge que es la propia Administración la que admite ciertas circunstancias para obtener la ayuda por parte de la actora, se instaló como joven agricultora en una explotación independiente de la de su marido y por tanto, se hizo acreedora de la ayuda al margen de la ayuda que podría percibir su marido en su explotación.

La Sentencia del Tribunal Supremo 294/2017, de 6 de febrero, desestima el recurso interpuesto contra el artículo 10.1.b) del Real Decreto 1076/2014. El Real Decreto mencionado establece la normativa básica reguladora de la asignación de los

derechos de pago básico. Recoge que se asignarán derechos de pago básico en 2015 siempre que “hayan tenido derecho a recibir los pagos, antes de toda reducción o exclusión respecto de la solicitud de ayuda de pagos directos de conformidad con el Reglamento (CE) n° 73/2009 en 2013. La actora entiende que este apartado del Real Decreto supone una gran vulneración del artículo 40.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea puesto que la organización común creada para alcanzar los objetivos de la PAC deberá excluir toda discriminación entre productores o consumidores. Esta discriminación que alega la actora, viene de manifiesto en que unos productores que producían frutas, hortalizas, patatas o viñedos no recibían en 2013 ayudas de pagos directos con la consecuencia de que en 2015 tampoco se le concedían ayudas mientras que otros productores que cultivaban esos y otros productos sí que recibían ayudas y se le otorgaron derechos de pago básico. El Tribunal gracias al informe emitido por el Subdirector General de Ayudas Directas en el que se niega que en el año 2013 no se computaran las tierras dedicadas exclusivamente al cultivo de frutas, hortalizas, patatas o viñedos, desestima el recurso interpuesto por la parte actora. Es más, confirma que esa superficie ha computado como el resto de superficie admisible. El Tribunal insiste en que gracias al Reglamento (UE) 1307/2013 entrará el nuevo sistema de ayudas con toda la superficie que presente en su solicitud única de la campaña de 2015, con independencia de la actividad agrícola que practique.

Incidencia sobre Derechos de Pago Básico tiene que ver también la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra n° 418/2018 de 14 de marzo. Resuelve el recurso contencioso-administrativo que impugna la Orden Foral 401/2016 de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local por la que desestima el recurso de alzada interpuesto por el interesado. La resolución administrativa aplica la normativa del Real Decreto 1076/2014 sobre asignación de Derechos de Pago Básico y visto que el interesado no cumple con los requisitos al no tener superficie determinada para la campaña de 2015.

El Tribunal desestima el recurso contencioso-administrativo teniendo en cuenta el Real Decreto 1076/2014 y Real Decreto 1075/2014. El artículo 12 del Real Decreto 1076/2014 establece que los Derechos de Pago Básico se expresarán en una cifra que corresponda a un número de hectáreas admisibles determinadas. Además de su artículo 10.6 que recoge que no se asignarán derechos de pago básicos a explotaciones en las que tras realizar los controles se haya determinado la existencia de menos de 0.2

hectáreas admisibles. La improcedencia del pago solicitado se versa en varios motivos. En primer lugar, el interesado posee una granja de patos y es una especie que no está contemplada en el Real Decreto 1075/2014 como compatible del uso de pastos. Al no tener una especie compatible con los pastos para demostrar su actividad ganadera, de acuerdo con la normativa de aplicación debía demostrar que realizaba labores de siega con destino forraje. Por lo tanto, el Tribunal desestima el recurso al considerar que no cumple la sociedad agraria con los requisitos exigidos en la norma para la concesión de los Derechos de Pago Básico.

Además de las incidencias relacionadas con la concesión o pago de los Derechos de Pago Básico, existen otras cuestiones que son resueltas en la Jurisdicción contencioso-administrativa. La Sentencia del Tribunal Supremo nº 4587/2016 de 11 de octubre, resuelve el recurso contencioso-administrativo contra los Reales Decretos 1075 y 1976/2014 referentes a la aplicación del nuevo régimen de ayudas del periodo de 2015 a 2020. El recurso se basa en un motivo de impugnación principalmente, el Real Decreto 1075/2014 determina que se entiende por agricultor activo y además excluye a aquel agricultor que su actividad agraria sea insignificante y en virtud del artículo 8.3 recoge una flexibilización al considerar agricultor activo aquel que de sus ingresos por actividades agrarias reciba un 80% de pagos directos y otro 20% de ingresos por actividades agrarias distintas de pagos directos. El Tribunal considera que esta modulación es contraria a Derecho porque toma en consideración solamente los ingresos agrarios y no los económicos.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura nº 370/2019 de 29 de marzo resuelve una incidencia muy similar a la anterior. Resuelve el recurso contencioso-administrativo contra la resolución de fecha 22 de mayo de 2018 y 28 de junio de 2017 de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria que resuelve las ayudas de pago básico y ayudas de superficie por el motivo de no haberse acreditado la actividad agraria de pastoreo. La parte actora presenta para la campaña 2016/2017 una superficie agraria de 72,79 hectáreas, se le deniega por no acreditar el desbroce. Cada parcela que el solicitante declare en su solicitud es objeto de una labor de mantenimiento. Si tras un control administrativo, se comprueba que no se han realizado las actividades de mantenimiento, la Administración entiende que se trata de una situación artificial de condiciones para obtener el beneficio de las ayudas y estará sujeta a penalizaciones. La actora insiste en que los terrenos han sido pastados por terceros.

Sin embargo lo que la norma recoge es que la superficie declarada debe formar parte de una explotación ganadera debidamente registrada, contar con un código REGA y parece ser que no ha ocurrido. Al carecer de código REGA ni el ganado del solicitante ni el ganado de terceros podría haber entrado ni mantenerse en la parcela en cuestión. Por no hablar de la Ley de Sanidad Animal que recoge que todas las explotaciones donde se tengan, críen o manejen animales deben estar registradas. Por lo tanto, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura desestima el recurso contencioso-administrativo al entender que es imprescindible el código REGA de la explotación ganadera que disfruta de la superficie declarada y considerar que no existe actividad agraria como tal para recibir ayudas PAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo nº 1010/2004 de 17 de febrero, resuelve el recurso contencioso-administrativo frente al artículo 10 del Real Decreto 1026/2002 dictado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre pagos por superficie a productores de determinados productos agrícolas. En el citado artículo recoge la exclusión del derecho al suplemento del pago y a la ayuda especial al trigo duro en las superficies de regadío. El recurrente recoge en sus pretensiones que lo recogido en el mencionado Real Decreto se declare que se trata de una discriminación respecto a los demás productores de su misma superficie y por ende solicita la nulidad del artículo 10 del Real Decreto. El Tribunal Supremo no aprecie motivos de inadmisibilidad del recurso y estima el recurso contencioso-administrativo a la vez que declara no ser conforme a Derecho el artículo mencionado.

El Tribunal Supremo se basa en una sentencia anterior de 2003 muy similar para favorecer así la unificación de doctrina. La sentencia considera nulo en su totalidad el precepto impugnado por entender falta de motivación específica y adecuada que era necesaria para introducir un elemento adicional como la condición de secano de las parcelas que no está contemplado en el Reglamento europeo al llevar a cabo la distribución que el Real Decreto impugnado introduce. En cuanto a la pretensión de reconocimiento del derecho que formula la actora, el Tribunal Supremo afirma que realiza la pretensión ejercitada de forma genérica, pero sólo puede ser interpretada como la petición de reconocimiento de una situación jurídica individualizada que reclama para sí. De no ser así, la pretensión debería ser entendida como una petición de aclaración del Real Decreto que no se encuentra entre las facultades del Tribunal. Por lo tanto, estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo al declarar la nulidad del artículo 10

del Real Decreto 1026/2002 y desestima las pretensiones de la parte actora en cuanto al reconocimiento del derecho de suplemento de ayuda para el trigo duro.

Como no es de extrañar podemos encontrarnos con incidencias que llegan a ser resueltas por la Jurisdicción contencioso-administrativa relativas a la superficie. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra nº 491/2015 de 23 de septiembre resuelve el recurso contencioso-administrativo frente a la Orden Foral 143/2013 del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno Navarra que a su vez resuelve el recurso de alzada contra la resolución del Director General de Agricultura y Ganadería que aprueba las ayudas directas por superficie y ganadería para la campaña de 2011. La parte recurrente declara dos superficie como pasto arbustivo y solicita ayuda al pago único pero en octubre de 2011 se realiza inspección sobre el terreno de las parcelas solicitadas, la cual reduce 2,97 hectáreas la superficie de pasto arbustivo porque el resto es improductivo y con excesiva pendiente y la otra superficie se le asigna un uso de pasto arbolado, una determinada superficie como camino y otra parte como pasto pastizal. El Tribunal recoge en la sentencia que de la normativa se desprende que la información contenida en el SIGPAC puede ser modificada cuando no se corresponde con la realidad, previa inspección y control realizado in situ. El Tribunal además de dar veracidad a las actas de inspección realizadas, basa su argumentación en una nota del Fondo Español de Garantía Agraria enviada a las distintas CCAA establece que la mera presencia o mantenimiento de animales en una superficie no determina por sí sola que ésta sea un pasto. Para ello dicha superficie debe ajustarse a la definición de pasto permanente (debe contener una proporción apreciable de plantas herbáceas con uso forrajero) contenido en el artículo 2.c del Reglamento (CE) 1120/2009. Es por este motivo la desestimación del recurso contencioso-administrativo por parte del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

VIII. ¿HACIA DÓNDE NOS DIRIGIMOS?

El futuro de la PAC es bastante incierto por varios motivos. La situación política europea no pasa por su mejor momento, muestra de ello puede ser el famoso *Brexit*, la crisis económica que sufre el continente y los diferentes movimientos sociales que surgen en cada estado miembro.

En cuanto a la PAC podríamos decir que las instituciones europeas van un poco retrasadas en cuanto al plan de trabajo programado para la nueva etapa de esta política

agraria. Como ya habíamos anunciado anteriormente, la reforma de 2013 abarca un periodo de tiempo que se prolonga hasta 2020. A día de hoy, los ministros debaten en sesión pública el informe de situación de la Presidencia sobre los trabajos realizados en el Consejo en relación con todas las propuestas de la Comisión relativas al paquete de reformas de la PAC, que incluye Reglamentos sobre los planes estratégicos de la PAC, la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC y sobre la organización común de los productos agrarios.

Las futuras prioridades de la PAC a partir del 2020 van encaminadas hacia la simplificación y la modernización de la PAC basada cada vez en el conocimiento del sector. Una distribución más justa y eficaz de las ayudas y objetivos cada vez más ambiciosos en la protección del medio ambiente y el cambio climático. De las propuestas legislativas planteadas, se recoge claramente que se focaliza más en los resultados aunque se sigue centrando en los dos pilares fundamentales (pagos directos a agricultores y apoyo al desarrollo rural).

En términos financieros existe una reducción de todos los pagos directos superiores a 60.000 € y con un tope máximo de 100.000 €. Digamos que se está planteando crear un apoyo redistributivo a la renta con un importe adicional por hectárea de las explotaciones más grandes a las explotaciones más pequeñas. Se refuerza el apoyo a la renta complementario para jóvenes agricultores.

La PAC post 2020 aporta varias cuestiones llamativas de la anterior PAC. Se concede un enfoque más específico basado en las necesidades reales para alcanzar objetivos medioambientales y climáticos que se encuentren en consonancia entre la PAC y las diferentes políticas de la Unión Europea. Además, se mejorará el sistema de condicionalidad mencionado a lo largo del presente trabajo que deberán cumplir aquellos agricultores que reciban ayudas de la PAC. Por último, se dotará al agricultor de un conjunto de herramientas voluntarias para contribuir a la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales. Como podemos observar, la tendencia de la propuesta de reforma de la PAC tiende hacia una PAC centrada en el cambio climático y las medidas de protección al medio ambiente.⁴⁰

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA. *La política agrícola común post-2020: beneficios medioambientales y simplificación*. 2019. Pág. 2

El 1 de junio de 2018, la Comisión Europea formuló unas propuestas sobre cómo debería funcionar la PAC después de 2020. Una mejor protección del clima y el medio ambiente es una parte esencial de la nueva PAC. Muestra de ello es que tres de los nueve objetivos específicos de esta política trataran sobre el medio ambiente y el clima. Es importante tener en cuenta que para llevar a cabo los nuevos objetivos de la PAC, cada estado miembro de la Unión Europea tendrá que elaborar un plan estratégico de la PAC en el que deberá analizar la situación de su país a través de un análisis DAFO. Se recogerán diferentes metas, así como las intervenciones para alcanzarlas. Desde la Comisión se hará un seguimiento de progreso de las metas y se aprobará el plan. Con esta nueva reforma, se pretende que se dé una respuesta más unida y específica que la actual y que esté más en consonancia con la legislación de la UE en materia de medio ambiente y clima.⁴¹

Como ya analizamos en apartados anteriores, la condicionalidad es un sistema que vincula los pagos de la PAC por superficie y animal con una serie de obligaciones. Introduce nuevas mejoras al sistema de condicionalidad y Pago Verde que ya tenemos, cada estado miembro deberá explicar en qué consiste y cómo pretende aplicar la condicionalidad para ayudar así de esta manera a alcanzar los objetivos medioambientales de la PAC. Además de introducirse nuevas normas como pueden ser herramientas sostenibles para nutrientes que faciliten a los agricultores reducir la filtración de nutrientes de sus parcelas. Digamos que se pretende simplificar los dos sistemas que existen (condicionalidad y Pago Verde) en un solo sistema (condicionalidad).

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos más novedosos de la nueva reforma que se está discutiendo a día de hoy es lo que denominan desde Europa los nuevo “Eco-esquemas”.

“Los Eco-esquemas son un nuevo régimen de pago para promover la protección del medio ambiente y el clima mediante el presupuesto de pagos directos de los estados miembros.”⁴² Los estados miembros son los encargados de decidir cuánto dinero van a gastar en los eco-esquemas y el contenido de cada uno de ellos. Los Eco-esquemas tienen características muy similares a los compromisos medioambientales y climáticos

⁴¹ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *El futuro de la PAC*. 2018. Pág. 20

⁴² COMISIÓN EUROPEA. *La política agrícola común post-2020: beneficios medioambientales y simplificación*. 2019. Pág. 7

que existen hoy en día, pero tienen diferencias. Los Eco-esquemas ofrecen la posibilidad de recibir pagos directos como un incentivo para los agricultores para que adopten prácticas beneficiosas para el clima y el medioambiente por encima de los costes o la cantidad que dejan de percibir con la adopción de dichas medidas.

De esta forma, los eco-esquemas generan una nueva posibilidad para utilizar una parte del presupuesto de los pagos directos en la protección del medio ambiente y el clima y así facilitar el paso a una agricultura más sostenible a lo largo del tiempo. Además, los eco-esquemas incluyen compromisos anuales en lugar de compromisos plurianuales de 5 años por ejemplo como hemos visto anteriormente.

De las cuestiones planteadas para la reforma post 2020 podemos sacar varias conclusiones. La reforma no parece que vaya a ser una gran reforma respecto a la PAC de 2013. Aunque se tienda a la simplificación, poco a poco se hacen más esfuerzos por conceder ayudas de protección al clima y medio ambiente y a los jóvenes agricultores pese a que el montante económico de las ayudas sea inferior año tras año.

Una de las preguntas más recurrentes que escuchamos en los medios de comunicación en Europa, debemos de planteárnosla cuando hablamos de la PAC, ¿qué va a pasar con el *Brexit*?

La salida del Reino Unido de la Unión Europea no iba a pasar desapercibido en el análisis de la PAC en el abandono de uno de los países deficitarios en productos agrarios y competitivos de Europa.

El abandono del Reino Unido de su condición de estado miembro de la Unión Europea presenta una serie de consecuencias tanto a corto como a largo plazo que van a influir en la PAC y economía española del sector agrario. Según GARCÍA AZCÁRATE⁴³ el *Brexit* no va a generar ningún cambio esencial. El mercado único va a seguir funcionando de la misma manera, las cadenas británicas van a seguir comprando productos y los británicos van a continuar consumiendo productos agrarios españoles bien sea fruta, hortalizas, vino o aceite de oliva.

Todo ello depende de los términos precisos del acuerdo final del *Brexit*. La creación del mercado británico frente al mercado único europeo provoca consecuencias inevitables como es la devaluación de la libra, la disminución del poder adquisitivo de

⁴³ T. GARCÍA AZCÁRATE, *Brexit y el sector agroalimentario andaluz*, 2016.

los consumidores ingleses. Por otro lado, habrá un aumento de la competitividad de las exportaciones británicas, aspecto positivo para un país deficitario como es el británico pero problemático para un país productor de cereales como es España. Un aspecto negativo para el mercado español de la fruta y hortaliza es el fenómeno denominado “produce y consume en Gran Bretaña”, fenómeno que defienden los partidarios del *Brexit*.

A largo plazo, el *Brexit* provocará una mayor contribución española al presupuesto europeo y del mismo modo, una mayor defensa por España del presupuesto agrario en las negociaciones europeas. La salida del Reino Unido de la Unión Europea genera una pérdida de un actor que siempre ha estado a favor de liberalizar la PAC, mala noticia para España que tiene una agricultura de exportación en gran medida. Además genera una pérdida de un país a favor siempre de la protección medioambiental, negativo como no puede ser de otra para España, país que tiene mayor porcentaje de zonas Natura 2000 y la mayor reserva natural de Europa.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

1. Ayudas de la PAC necesarias para subsistir.

La PAC fue creada a mediados del siglo XX con unos objetivos muy claros motivados por la escasez alimentaria que asolaba Europa tras la Segunda Guerra Mundial, objetivos que se han ido perfilando dependiendo de las necesidades sociales a lo largo del tiempo. No obstante, uno de los objetivos primordiales en el momento de creación de la PAC fue el de garantizar un nivel equitativo a los agricultores al mismo modo que dotarles de cierta capacidad económica para su explotación agraria. Lo cierto es que ese objetivo instaurado en el momento de su creación, sigue estando presente en la PAC a día de hoy ya que como manifiestan los agricultores, si no fuera por las ayudas recibidas por parte de la PAC, no podrían seguir con su explotación ni continuar con su trabajo al tener un margen de ganancia muy ajustado.

2. Modelo actual y trato desigual en el reparto de los derechos.

El modelo de aplicación y asignación vigente de las ayudas de la PAC se instauró en la reforma del año 2003. Aparece una nueva unidad de referencia para calcular la ayuda asignada, aparece por primera vez el término “Derechos” en las solicitudes de la PAC. El número de Derechos que se le asigna a cada agricultor es igual

a la superficie media con derecho a ayudas de su explotación en los años 2000, 2001 y 2002. Así mismo, el valor unitario de cada derecho se calcula dividiendo el importe medio de las ayudas en esos tres años entre la superficie media. Teniendo en cuenta este modelo de asignación de las ayudas, se llega a la conclusión de que se trata de un sistema injusto, en el que se genera un trato desigual entre los agricultores. De esta forma, puede darse el supuesto de que dos agricultores que tienen sus explotaciones en la misma región, se encuentran cobrando ayudas diferentes, pese a tener hoy en día el mismo cultivo y la misma superficie. Existen casos de agricultores que recibieron un mayor valor unitario del Derecho al tener por ejemplo un rebaño de ovejas en ese periodo de referencia. Puede darse el caso de que el agricultor mencionado hoy en día ya no tuviera ovejas y el valor de los Derechos que cobra hoy en día es mayor que el de otro agricultor vecino, generando así una situación de trato desigual en la asignación de las ayudas PAC.

3. PAC medioambiental y mayores ayudas.

Es evidente el cambio normativo que ha sufrido la PAC a lo largo de los años, pero si nos centramos en la protección al medio ambiente, la normativa ha cambiado de forma radical. Podríamos decir que la perspectiva y visión del cuidado del medio ambiente se ha plasmado en la aplicación de la PAC, cumpliendo así el principio de integración ambiental. La PAC responde a distintas necesidades de la población europea. En un principio, daba respuestas a unas necesidades alimenticias, pero poco a poco se han ido generando unas necesidades sociales con la protección del medio ambiente que se ha recogido en el conjunto de normas que contiene la PAC. En este caso, asignar ayudas como la del Pago Verde o a la producción ecológica, muestran el cambio de mentalidad y visión en el sector agrario con los problemas medioambientales. El agricultor que recibe una mayor ayuda, es porque respeta las prácticas medioambientales y cumple con los requisitos de condicionalidad de protección del medio ambiente. Es decir, el agricultor está obligado a respetar el medio ambiente y además de ello recibe una ayuda mayor, ya que de no ser así puede ser sancionado como se ha analizado. Por lo tanto, se trata de un cambio normativo en consecuencia con los problemas sociales, climáticos y medioambientales más que necesarios hoy en día y que la PAC no se ha quedado atrás, sino que los ha incorporado y les ha dado la importancia que merece.

4. Evolución y futuro de la PAC, ¿qué nos depara la futura PAC?

El progreso que ha llevado la PAC a lo largo de su historia ha sido muy claro. En un primer momento, la PAC estaba destinada a conceder una serie de ayudas a los agricultores, ayudas ligadas a la producción para de esta forma evitar problemas de escasez y tener un producto competitivo en un mercado común como es el europeo. En las sucesivas reformas que ha sufrido la PAC, se ha comprobado que las ayudas están desligadas de la producción. Con las solicitudes únicas de la PAC se pretende que cada agricultor declare la superficie que tiene y de esta forma tener un mayor control por parte de la Administración. Así mismo, se ve una tendencia muy marcada en el que los pequeños agricultores no tienen la misma importancia en la PAC como los del régimen general, perfilando así poco a poco la PAC hacia los agricultores con grandes explotaciones. Además de que la tendencia de la PAC se encuentra en las cuestiones de protección del medio ambiente, gran parte de su normativa se centra en las ayudas a los jóvenes agricultores y crear de esta forma un rejuvenecimiento del sector agrario. Todo ello será inminente, ya que los plazos para la creación de la nueva PAC post 2020 no están siendo los acordados y habrá una prórroga de la PAC de 2014-2020. Además de la cuestión del *Brexit* que como se puede comprobar en el apartado VIII no va a tener una gran incidencia en el sector agrario español.

5. Falta de simplificación en las incidencias de la PAC y resolución por la Jurisdicción contencioso-administrativa.

En el apartado VII se ha analizado las incidencias más habituales provenientes de la PAC y que son resueltas por la Jurisdicción contencioso-administrativa. Del análisis podemos sacar varias conclusiones. Por un lado, son pocas las incidencias que llegan a ser resueltas por la vía judicial ya que la mayoría de incidencias son resueltas en la vía administrativa sin necesidad de llegar a la vía judicial. Por otro lado, aunque en las posibles incidencias de la PAC puedan ser de gran variedad, los temas de las incidencias que llegan a la Jurisdicción contencioso-administrativa son parecidos. Priman las incidencias por asignaciones en los Derechos de pago básicos en relación con la cantidad de ayuda a recibir como es el caso del expediente analizado en el apartado IV, perfilar bien conceptos como el de agricultor activo como podemos observar en la Sentencia del Tribunal Supremo 4587/2016 y también incidencias en materia de inspección al no haber cumplido con alguna práctica obligatoria en cuestión.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia empleada, se llega a la conclusión de que la PAC es un tema muy complejo para la generalidad del público. Es clara la complejidad para los propios agricultores quienes son las personas encargadas de llevar a cabo cantidad de prácticas o condiciones obligatorias por la PAC y no entienden el sistema de funcionamiento de la misma, convirtiendo de esta forma un sector como es la agricultura en una profesión cada vez más especializada y con una mayor necesidad de capacidades del agricultor. Ello vulnera varios principios administrativos como puede ser una falta de cercanía al ciudadano y una vulneración del principio de interés general o de simplificación. Pese a realizar una solicitud única por agricultor, la complejidad de la PAC es enorme y no facilita el buen control y entendimiento por el ciudadano.

X. BIBLIOGRAFIA

BARDAJI I. Y MORENO C., *La política agraria común*, 1988, Mundi Prensa.

BOLETÍN DEL REGANTE. *La Nueva PAC Horizonte 2020*. ENERO Nº 32.

CELMA ALONSO P., *Las claves de la política agraria común*, 204, Colex.

COMISIÓN EUROPEA. *La política agrícola común post-2020: beneficios medioambientales y simplificación*. 2019.

FERNÁNDEZ DEL HOYO J.J., *La política agraria común (PAC) y sus reformas*, 1994, Centro de Estudios Ramón Areces.

GARCÍA AZCÁRATE T., *Brexit y el sector agroalimentario andaluz*, 2016.

GARCÍA DELGADO J.L. Y JOSEFA GARCÍA GRANDE M., *Política agraria común: balance y perspectivas*, 2005, Servicio de Estudios La Caixa.

GOBIERNO DE NAVARRA, *La Nueva Reforma de la PAC*, 2005.

GOBIERNO DE NAVARRA. *Medida 11 Producción Ecológica*. 2013.

GOBIERNO DE NAVARRA, *Manual para el cumplimiento de la solicitud única*, 2019.

GOBIERNO DE NAVARRA, *Ayudas Directas por Superficie*, 2019.

NOTA TÉCNICA Nº 06 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. *Régimen De Pequeños Agricultores en la Nueva PAC*, 2015.

NOTA TÉCNICA Nº 03 SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN. *Pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente*, 2019.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *El futuro de la PAC*. 2018.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *El régimen de pago básico para agricultores funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, orientación y la convergencia de los niveles de ayuda*. 2018.

XI. JURISPRUDENCIA CONSULTADA

STS 1010/2004 de 17 de febrero.

STS 3853/2012 de 11 de junio.

STS 4587/2016 de 11 de octubre.

STS 294/2017 de 6 de febrero.

STSJ Navarra 491/2015 de 23 de septiembre.

STSJ Navarra 418/2018 de 14 de marzo.

STSJ Navarra 461/2018 de 4 de mayo.

STSJ Extremadura 370/2019 de 29 de marzo.

XII. ANEXOS

1. Anexo 1: Solicitud PAC campaña 2000

Gobierno de Navarra
Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Sección de ayudas a las rentas

Al 8

**SOLICITUD DE AYUDAS SUPERFICIES, PRIMAS
GANADERAS E INDEMNIZACIÓN COMPENSATORIA
AÑO 2000**

RELACIÓN DE SUPERFICIES

Productor
N.I.F./C.I.F.:
Nombre:

Espacio reservado para el sello

Ord.	Ayd.	Producto y Variedad	Provincia	Municipio	Pol	Parc.	SUPERFICIES HAS			Ayd. Agr.
							Rg.	Sembrada	Catastral	
0020	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	45-BARASOAIN	1	93	S	2,48	2,49	.
0036	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	150-LEOZ	11	389	S	0,65	0,89	.
0036	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	150-LEOZ	11	389	S	0,24	0,89	.
0006	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	6	20	S	0,59	0,59	.
0001	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	57	S	4,24	4,25	.
0066	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	58	S	0,22	0,23	C
0059	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	71	S	0,62	9,83	C
0016	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	71	S	0,62	9,83	C
0016	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	79	S	3,28	8,00	.
0032	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	92	S	0,11	0,11	.
0035	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	98	S	4,59	4,68	.
0033	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	126	S	0,10	0,10	.
0033	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	127	S	0,53	0,68	.
0033	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	128	S	0,96	1,38	.
0008	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	132	S	2,46	2,84	.
0004	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	12	9	S	2,14	2,15	.
0003	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	12	10	S	0,81	0,81	.
0033	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	12	16	S	0,08	0,08	.
0028	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	48	S	5,84	5,84	.
0002	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	49	S	0,45	0,84	.
0005	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	60	S	0,86	0,86	.
0007	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	89	S	3,25	3,57	.
0034	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	115	S	2,16	2,31	.
0010	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	116	S	6,93	7,27	.
0018	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	117	S	2,07	6,16	.
0009	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	118	S	0,24	0,24	.
0062	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	142	S	0,27	0,27	C
0063	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	143	S	0,26	0,26	C
0030	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	171	S	2,44	5,51	.
0061	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	77	S	0,46	1,48	C
0015	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	130	S	0,39	1,63	C
0019	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	172	S	1,01	4,05	.
0064	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	194	S	12,48	12,48	C
0065	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	194	S	0,49	12,48	C
0031	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	192-OLORIZ	12	19	S	3,50	3,50	.
0012	S	40/-GUISANTES-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	47	S	5,92	28,76	C
0029	S	40/-GUISANTES-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	97	S	5,39	5,90	.
0011	S	40/-GUISANTES-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	177	S	4,31	4,32	.
0002	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	12	20	S	0,39	3,49	.
0016	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	49	S	0,39	9,84	.
0007	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	79	S	0,72	8,00	.
0007	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	89	S	0,31	3,57	.
0029	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	97	S	0,50	5,90	.
0035	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	98	S	0,09	4,68	.
0010	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	115	S	0,15	0,15	.
0014	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	116	S	0,34	7,27	.
0018	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	117	S	0,49	6,16	.
0033	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	127	S	0,15	0,68	.
0033	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	128	S	0,42	1,38	.
0034	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	130	S	1,24	1,63	C
0008	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	142	S	0,84	0,84	.
0030	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	171	S	3,07	5,51	.
0019	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	172	S	3,03	4,05	.
0017	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	12	20	S	0,54	3,74	.
0042	S	102/-VINEDO VINIFICACION-	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	117	S	3,43	6,16	.
0043	S	115/-OTRAS SUPERFICIES FORESTALES	31-NAVARRA	192-OLORIZ	7	134	S	0,34	0,34	.
0021	S	01/-TRIGO BLANDO-	31-NAVARRA	197-ORISOAIN	2	292	S	1,17	1,17	.
0021	S	05/-CEBADA-	31-NAVARRA	227-ORISOAIN	2	182	S	0,23	0,23	.
0022	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	227-TAFALLA	1	68	S	2,60	3,59	.
0022	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	227-TAFALLA	1	69	S	0,23	0,24	.
0022	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	227-TAFALLA	1	70	S	0,02	0,02	.
0022	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	227-TAFALLA	1	71	S	0,29	0,30	.
0022	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	227-TAFALLA	1	175	S	0,49	0,63	.
0022	S	28/901-RETIRADA LIBRE-SIN CUBIERT	31-NAVARRA	227-TAFALLA	1	178	S	0,54	0,55	.
0022	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	227-TAFALLA	1	68	S	0,99	3,59	.
0022	S	92/-OTROS CULTIVOS HERBACEOS-	31-NAVARRA	227-TAFALLA	1	175	S	0,12	0,63	.

SOLICITUD DE AYUDAS SUPERFICIES, PRIMAS
GANADERAS E INDEMNIZACIÓN COMPENSATORIA
AÑO 2000

DOCUMENTACIÓN A APORTAR JUNTO A LA SOLICITUD

Productor

N.I.F./C.I.F.:

Nombre:

Espacio reservado para el sello _____

DOCUMENTACIÓN GENÉRICA

() Fotocopia D.N.I. / C.I.F.

() Certificado bancario.

DOCUMENTACIÓN ESPECÍFICA DE SUPERFICIES

Croquis acotado para parcelas catastrales mayores de 10 has. que no estén ocupadas en su integridad por un cultivo. En esta situación se dan las siguientes parcelas:

MUNICIPIO	POLÍGONO	PARCELA	CULTIVO	SUPERFICIE SEMBRADA	Y CATASTRAL
() 192 - OLORIZ	7	194	28 - RETIRADA LIBRE	0,68	12,48
() 192 - OLORIZ	7	47	40 - GUI SANTES	5,92	28,76
() 192 - OLORIZ	7	194	28 - RETIRADA LIBRE	0,49	12,48

Croquis acotado o cédula parcelaria por solicitar 'trigo duro', 'retirada', 'lino textil' o 'cañamo'.

MUNICIPIO	POLÍGONO	PARCELA	CULTIVO	SUPERFICIE SEMBRADA	Y CATASTRAL
() 150 - LEOZ	11	389	28 - RETIRADA LIBRE	0,65	0,89
() 192 - OLORIZ	7	130	28 - RETIRADA LIBRE	0,39	1,63
() 192 - OLORIZ	7	194	28 - RETIRADA LIBRE	0,68	12,48
() 192 - OLORIZ	7	77	28 - RETIRADA LIBRE	0,46	1,48
() 192 - OLORIZ	7	172	28 - RETIRADA LIBRE	1,01	4,05
() 192 - OLORIZ	7	194	28 - RETIRADA LIBRE	0,49	12,48
() 227 - TAFALLA	1	68	28 - RETIRADA LIBRE	2,60	3,59
() 227 - TAFALLA	1	69	28 - RETIRADA LIBRE	0,23	0,24
() 227 - TAFALLA	1	71	28 - RETIRADA LIBRE	0,29	0,30
() 227 - TAFALLA	1	175	28 - RETIRADA LIBRE	0,49	0,63
() 227 - TAFALLA	1	178	28 - RETIRADA LIBRE	0,54	0,55

2. Anexo 2: Solicitud PAC campaña 2012



Nº de Expediente: **668**
Fecha de envío: 16/02/2012 17:06:39
Id envío: 103323917
Código punto cumplimentación: F311780641

SOLICITUD ÚNICA DE AYUDAS DIRECTAS, AYUDAS AL DESARROLLO RURAL Y OTRAS AYUDAS. 2012

CÁLCULO 2012

Cálculo de Pago Único y Superficies

Cálculo de Pago único y Superficies

Ayuda	Superficie	Derechos	Importe Unitario.	Importe
Pago Único	108,16	97,47	252,68	24583,41
Total:		24583,41		

El importe unitario en pago único es el promedio del valor de los derechos del titular.
El importe total es el calculado una vez solucionadas las posibles incidencias.

Total cálculo

Total Cálculo Ayudas: 24583,41

Modulación: 1958,34

Total Cálculo: 22625,07

Recuerde que los importes a pagar nunca podrán ser superiores al importe de concesión de cada ayuda, independientemente del cálculo de ayudas mostrado.

AYUDAS DIRECTAS SUPERFICIES

RESUMEN SOLICITUD SUPERFICIES

Ayuda	Nº Parcelas	Sup. solicitada (ha)
Pago único	78	117,30

SOLICITUD DEL REGIMEN DE PAGO ÚNICO

	Orientativos*	Hectáreas declaradas para Derechos
Derechos normales	97,47	108,16

* Los derechos que aparecen son orientativos. Los derechos que se tendrán en cuenta son los que estén a disposición del agricultor para la campaña 2012 en la base de datos del Registro de Derechos de Pago Único del FEGA

- APLICACIÓN DE DERECHOS: Solicito aplicación de todos los derechos asignados.

- Solicito la Admisión al Régimen de Pago Único, por el desacoplamiento e incorporación al RPU de determinados sectores en 2012

3. Anexo 3: Solicitud PAC campaña 2019

SOLICITA

Solicitud Única:

☒ Pago de la ayuda del Régimen de Pago Básico por todos los derechos que me sean asignados

☒ Pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (Pago Verde)

Ayudas Asociadas Agrícolas

☒ Ayuda a los Cultivos Proteicos en función del producto declarado

Medidas de Desarrollo Rural asimiladas al Sistema Integrado de gestión y control (FEADER) periodo 2014-2020 y/o anteriores, de las siguientes Comunidades Autónomas:

☒ Navarra

LINEAS DE AYUDA DE DESARROLLO RURAL (Navarra, Comunidad Foral de)

LÍNEAS DE AYUDA DE DESARROLLO RURAL 2014-2020

Zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas

☒ Ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas. Convocatoria 2019

RESUMEN DE DERECHOS DE PB

Región	Derechos Pago Básico Solicitados	Sup. Dec.	Derechos Pago Básico Asignados
0701	75,60	75,95	75,60
0702	2,52	2,49	2,52
1101	0,04	0,04	0,04
TOTAL	78,16	78,48	78,16

RESUMEN SUPERFICIES

Líneas de Ayuda	S. Dec.	S. Neta	S. PDR	S. Corr.	Producto	S. Dec.	S. Neta	S. PDR	S. Corr.	Variedad	S. Dec.	S. Neta	S. PDR	S. Corr.
Pago Básico	78,48				TRIGO BLANDO	44,43				SIN VARIEDAD	44,43			
					OTROS FRUTALES	0,32				SIN VARIEDAD	0,32			
					HUERTA	0,07				HORTALIZAS AIRE LIBRE	0,07			
					COLZA	15,84				GRAF	15,84			
					CEBADA	13,86				SIN VARIEDAD	13,86			
					BARBECHO SIN PRODUCCIÓN	3,96				SIN CUBIERTA VEGETAL	3,96			
Ayuda a los Cultivos Proteicos en función del producto declarado	15,84				COLZA	15,84				GRAF	15,84			
Ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas. Convocatoria 2019	77,58		77,58		TRIGO BLANDO	44,43		44,43		SIN VARIEDAD	44,43		44,43	
					HUERTA	0,07		0,07		HORTALIZAS AIRE LIBRE	0,07		0,07	
					OTROS FRUTALES	0,32		0,32		SIN VARIEDAD	0,32		0,32	
					COLZA	15,84		15,84		GRAF	15,84		15,84	
					CEBADA	13,86		13,86		SIN VARIEDAD	13,86		13,86	
					BARBECHO SIN PRODUCCIÓN	3,06		3,06		SIN CUBIERTA VEGETAL	3,06		3,06	

4. Anexo 4: Solicitud PAC 2019 Pago Verde

RESULTADO CARACTERIZACIÓN PAGO VERDE

Cultivo principal

Prácticas

- 1 - Diversificación de cultivos - Cumple con esta práctica
307 - (TC>30 has) - Tiene tres tipos de cultivos diferentes, y el cultivo principal no ocupa más del 75% de la TC, y los dos cultivos principales no cubren más del 95% de la TC
- 2 - Mantenimiento de pastos permanentes existentes - No se evalúa esta práctica
70 - Expediente sin pastos permanentes.
- 3 - Contar con superficies de interés ecológico en la explotación - Cumple con esta práctica
23 - (TC>15 has) - SIE requerida <= SIE a computar

Organismo Pagador	Campaña	Tipo de Solicitud	Nº solicitud	Id	Cód. Agrupación	Agrupación	Cód. Cultivo	Cultivo	Cód. Ciclo Cultivo	Ciclo de cultivo	Superficie (Ha)	Cultivo prioritario	Practica 1	Practica 3
14	2.019	1	117.912	6	5	Tierra de cultivo	105	Triticum			44,43	1	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
14	2.019	1	117.912	3	5	Tierra de cultivo	15	Brassica napus			15,84	2	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
14	2.019	1	117.912	4	5	Tierra de cultivo	51	Hordeum			13,86	3	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
14	2.019	1	117.912	2	5	Tierra de cultivo	12	Barbecho			3,96	4	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
14	2.019	1	117.912	5	5	Tierra de cultivo	52	Huerta			0,07	5	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
14	2.019	1	117.912	8	21	Barbechos SIE	12	Barbecho			3,96		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
14	2.019	1	117.912	1	2	Barbecho	12	Barbecho			3,96		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
14	2.019	1	117.912	7	10	Cultivos permanentes					0,32		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>